



# Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)

## Veiller aux grands équilibres territoriaux

Prise de position présentée par Dominique MOCQUAX  
et adoptée au Bureau du 19 avril 2018  
Au nom de la Commission du Commerce et de la Commission  
Développement Economique Régional

Avec la collaboration de Dominique Moreno de la Direction générale  
adjointe chargée de la vie institutionnelle et des études



# SOMMAIRE

---

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE	4
INTRODUCTION	6
<b>CHAPITRE 1.</b> <b>DYNAMISER LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT POUR PRODUIRE PLUS DE FONCIER CONSTRUCTIBLE</b>	<b>8</b>
1. CRÉATION DU PROJET PARTENARIAL D'AMÉNAGEMENT (PPA) : ARTICLE 1 (C. URB. ART. L 312-1)	8
2. CRÉATION DE GRANDES OPÉRATIONS D'URBANISME (GOU) : ARTICLES 1 ET 3	9
3. AMÉLIORATION DES OPÉRATIONS D'INTÉRÊT NATIONAL (OIN) : ARTICLE 2	11
4. SIMPLIFICATION DE LA ZAC (ARTICLES 4)	13
<b>CHAPITRE 2.</b> <b>POLITIQUE FONCIÈRE</b>	<b>14</b>
1. LIBÉRALISATION DU FONCIER PUBLIC (ARTICLES 6 A 8)	14
2. AMÉLIORATION DE LA PRÉEMPTION (ARTICLE 8)	16
<b>CHAPITRE 3.</b> <b>LA TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS (ARTICLES 9 A 11)</b>	<b>18</b>
1. BONUS DE CONSTRUCTIBILITÉ ET CRÉATION D'UN STATUT D'IMMEUBLE DE MOYENNE HAUTEUR	18
2. RÉQUISITION PAR L'ÉTAT (ARTICLE 11)	19
<b>CHAPITRE 4. SIMPLIFICATION ET CLARIFICATION DES PROCÉDURES</b>	<b>20</b>
1. EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (ARTICLE 3)	20
2. EN DROIT DE L'URBANISME (ARTICLES 12 A 17)	21
3. EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DES CONSTRUCTIONS PAR L'ADMINISTRATION (ARTICLE 23)	26
<b>CHAPITRE 5.</b> <b>LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ LIÉE AUX RECOURS EN MATIÈRE D'URBANISME (ARTICLE 24)</b>	<b>28</b>
1. MAÎTRISE DE L'INTÉRÊT À AGIR (C. URB. ART. L 600-1-2-1)	28
2. ENCADREMENT DES PROCÉDURES	29
3. ACTION EN INDEMNISATION DES RECOURS ABUSIFS	32
4. GÉNÉRALISATION DU DISPOSITIF ANTI-RECOURS ABUSIFS (C. URB. ARTICLE L 600-13)	33

<b>CHAPITRE 6.</b>	
<b>ACCÉLÉRER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES ET FAVORISER LES MUTATIONS DU LOGEMENT SOCIAL</b>	<b>34</b>
1. RÉORGANISATION DES STRUCTURES COMPÉTENTES DANS LE LOGEMENT SOCIAL (ARTICLES 28 ET 29)	34
2. PRODUCTION DE LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES (ARTICLE 52 ET CCH, ARTICLE L 302-1)	34
<b>CHAPITRE 7.</b>	
<b>CONTRAT POUR LA REVITALISATION DES CENTRES-VILLES (ARTICLE 54)</b>	<b>37</b>
1. CRÉATION D'OPÉRATIONS DE REVITALISATION DE TERRITOIRE (CCH, ARTICLE L 303-2)	37
2. PROCESSUS CONTRACTUEL	37
3. ACTIONS MENÉES DANS LE CADRE DE L'ORT	38
4. PROCÉDURES SPÉCIALES À L'ORT	38
5. PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE	39
<b>CHAPITRE 8.</b>	
<b>MIEUX MAÎTRISER LA LOCATION TOURISTIQUE SAISONNIÈRE (ARTICLE 51 ET C. TOURISME, ARTICLE L 324-1-1)</b>	<b>45</b>
1. RENFORCEMENT DES SANCTIONS	45
2. POSITION DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE	45

Le projet de loi ELAN s'inscrit dans un mouvement de modernisation des droits de l'urbanisme et de la construction afin de les adapter aux besoins d'attractivité des territoires. Il poursuit trois objectifs : construire du logement et promouvoir la mixité des fonctions urbaines, contractualiser les opérations d'aménagement entre acteurs publics et privés, revitaliser les centres-villes. La CCI Paris Ile-de-France a toujours fait valoir l'urgence d'agir sur ces trois axes. Elle a donc examiné avec attention les dispositions du texte les déclinant et formule des propositions d'amélioration.

### **1) Sur la dynamisation des opérations d'aménagement pour produire du foncier constructible**

- Éviter de superposer les nouvelles grandes opérations d'urbanisme avec celles existantes, notamment la ZAC ;
- Encadrer les procédures intégrées de mise en compatibilité des documents d'urbanisme dans un délai maximum de 6 mois.

### **2) Sur la libéralisation du foncier public**

- Appliquer une décote pouvant aller jusqu'à 100 % lors de la cession de terrains destinée à du logement intermédiaire ou à des activités d'intérêt économique majeur ;
- Promouvoir le remembrement foncier par la constitution d'Associations Foncières Urbaines de Projet (AFUP) fin de mobiliser de façon consensuelle les propriétaires concernés.

### **3) Sur la transformation de bureaux vacants en logements**

- Prévoir un bonus de constructibilité de 30% au lieu de 10% ;
- Introduire une modulation de la participation financière aux «équipements publics si cette transformation intervient dans une opération d'aménagement.

### **4) Sur la simplification et la clarification des procédures d'urbanisme et d'aménagement**

- Supprimer la faculté pour les collectivités compétentes d'instaurer une concertation publique préalable au dépôt de permis de construire de certains projets qu'elles définissent, compte tenu des distorsions générées entre territoires, du double emploi avec le processus de concertation sur le PLU et de l'alourdissement de l'instruction de l'autorisation ;
- Encadrer l'intervention de l'ABF par des prescriptions générales, rendre obligatoires la publication de ses avis et leur notification au constructeur ;
- Interdire le retrait de la déclaration préalable, facteur d'insécurité juridique ;
- Raccourcir d'un mois à 8 jours le délai de notification de la complétude du dossier de demande, une fois la dématérialisation effective (avant 2022) et prescrire un mécanisme d'autorisation tacite en cas de demande de pièces irrégulière par le service instructeur.

## 5) Sur la lutte contre les recours abusifs

- Supprimer la présomption d'urgence en cas de référé-suspension d'une autorisation ;
- Imposer la cristallisation des moyens dans un délai de deux mois à compter de la communication aux parties de la production du premier mémoire en défense.

## 6) Sur la production de logements intermédiaires et les mutations du logement social

- Exiger un retour sur l'utilisation de la participation des entreprises à l'effort de construction et défendre le contingent réservé aux salariés des entreprises, sinon celles-ci n'auraient plus à devoir acquitter cette participation ;
- Intégrer le logement intermédiaire dans le calcul des quotas de logements sociaux ;
- Accroître le bonus de constructibilité de 30 à 50% en faveur du logement intermédiaire.

## 7) Sur la revitalisation des centres-villes

- Coordonner les opérations de revitalisation du territoire (ORT) avec d'autres outils : protection des linéaires commerciaux dans le PLU, périmètres de préemption commerciale ;
- Approuver le principe d'une dispense d'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets en centre-ville de la ville principale mais conférer au préfet la faculté de saisir la CNAC, d'office ou à la demande de l'intercommunalité signataire, des chambres consulaires ou des concurrents, si le projet en cause risque de compromettre l'équilibre de l'ORT ;
- Etendre aux extensions de magasins et d'ensembles commerciaux, sauf si elles s'accompagnent d'une réhabilitation la faculté pour le préfet d'imposer un moratoire local sur des périphériques ;
- Insérer dans la future loi d'autres réformes indispensables de l'urbanisme commercial :
  - Créer des commissions régionales d'aménagement commercial et compléter les critères décisionnels par les items suivants : répartition des commerces au sein du territoire, évolutions démographiques, fragilité avérée des commerces existants en centre-ville, taux de vacance et présence de friches, consommation excessive d'espace au détriment d'autres activités, impact sur l'emploi (solde de ceux créés et supprimés) ;
  - Permettre au préfet de faire vérifier les données économiques produites par le demandeur par un tiers de confiance, comme les CCI ;
  - Examiner comment soumettre à autorisation les entrepôts stockant des produits achetés par voie numérique et destinés à la livraison au consommateur ;
  - Etudier une éventuelle révision du seuil légal d'autorisation de 1 000 m<sup>2</sup> (le réduire à 400 m<sup>2</sup> en zone dense ?) ;
  - Renforcer le volet commerce des documents d'urbanisme par la justification du parti d'aménagement commercial au regard du projet global de territoire et hiérarchiser les priorités d'implantation des commerces ;
  - Instaurer des lignes directrices régionales actées dans un contrat d'objectifs entre l'Etat et les intercommunalités, retranscrites dans les documents d'urbanisme et concertées avec les professionnels.

## INTRODUCTION

---

L'aménagement urbain est confronté aujourd'hui à la recherche du juste équilibre entre le besoin en logements, le développement économique et la prise en compte de la protection de l'environnement. Il doit être tenu compte de la spécificité des territoires, de leurs attentes propres, et ce dans le cadre d'un projet global appréhendant l'ensemble des fonctions urbaines et rassemblant tous les acteurs publics et privés. Le but est de créer un écosystème à fort potentiel d'attraction autour de ressources humaines, d'habitat, de transports, d'immobilier d'entreprise et de diversité commerciale.

Or, le droit de l'urbanisme, éminemment complexe et surchargé, semble avoir des difficultés à réaliser cet exercice subtil de mise en cohérence et de mixité, à l'heure où l'attractivité des territoires est un enjeu majeur de compétitivité<sup>1</sup>. Certes, de nombreuses démarches de simplification ont émaillé ce domaine mais elles sont souvent insuffisantes et ne parviennent pas à enrayer deux phénomènes endémiques de ce droit : l'instabilité permanente à travers une succession effrénée de réformes et un contentieux aux effets de blocage redoutables.

S'agissant du logement, il est un facteur clé vis-à-vis des salariés et des entreprises, notamment des commerces qui s'installent dans les zones de flux au cœur de cet écosystème territorial. Or, la crise du logement sévit encore. Ainsi, en Île-de-France, 38 % des salariés éprouvent des difficultés à se loger à proximité de leur lieu de travail et la durée des trajets domicile-travail s'allonge<sup>2</sup>, si bien que 45 % des dirigeants attendent du projet Grand Paris une amélioration de l'habitat<sup>3</sup>. Pourtant, la construction de logements connaît un fort rebond depuis deux ans après un début des années 2010 très peu dynamique. En 2016, on compte 75 000 mises en chantier, soit davantage que l'objectif de 70 000 unités de la loi relative au Grand Paris. Mais le retard accumulé reste élevé, ce qui pèse sur les possibilités de choix résidentiels offertes aux ménages et continue à nourrir des niveaux de prix élevés, à l'achat comme à la location. Les fédérations professionnelles impliquées dans le Grand Paris estiment qu'un objectif de construction de 90 000 logements par an en région francilienne est réalisable, à condition que les dispositions, notamment réglementaires, soient levées<sup>4</sup>.

Au-delà de la résorption quantitative du déficit de logements, les acteurs économiques en appellent à une réelle stratégie de mixité aux échelles locale, intercommunale, métropolitaine, régionale et nationale entre, d'une part, les différents types de logements (social, intermédiaire, privé), et, d'autre part, les autres fonctions urbaines (habitat, commerce & services, industrie & logistique). C'est pourquoi le volet du projet de loi sur la

---

<sup>1</sup> « Renforcer la performance du droit de l'urbanisme en faveur du développement économique », prise de position du 6 avril 2017 »

<sup>2</sup> La durée du trajet moyen pour se rendre sur son lieu de travail augmente depuis 40 ans : 31 min en 1976, 36 min en 1991, 37 minutes en 2001 et 41 minutes en 2010.

<sup>3</sup> Enquête Médiamétrie pour la CCIP, 2013.

<sup>4</sup> CCI Paris Île-de-France. 2016. Baromètre du Grand Paris des entreprises n°2.

revitalisation des centres-villes est essentiel. La prolifération des mètres carrés commerciaux se poursuivant avec environ deux millions autorisés en 2016<sup>5</sup> malgré un léger ralentissement, les déséquilibres se creusent souvent au détriment des centralités. L'urgence est donc ici patente<sup>6</sup>.

C'est dans cet esprit de mixité des fonctions urbaines et de vision globalisée des territoires que la CCI Paris Ile-de-France a examiné le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

Avec ce texte, le gouvernement entend en effet créer un « choc de l'offre ». Comme le souligne l'exposé des motifs, *« le rapport au travail évolue et les Français changent d'emploi plus souvent ...le logement devient un support pour l'accompagner... Notre politique du logement est encore trop pensée pour les besoins d'hier, et pas assez pour ceux d'aujourd'hui, encore moins ceux de demain. Si bien que le logement, qui devrait être au service des individus, participer pleinement à leur autonomie et à leur épanouissement, est trop souvent une source de préoccupation, un frein, parfois même un obstacle...Le logement, bien collectif ou individuel, apporte un service économique à la collectivité et facilite son développement. Il contribue à façonner la ville et s'inscrit dans un territoire dont il ne peut s'abstraire »*.

Une telle ambition supposait une concertation préalable qui s'est déroulée tant grâce à une consultation en ligne qui a permis de recueillir près de 2 600 contributions et une conférence de consensus, initiée par le Sénat qui a réuni tous les acteurs publics et privés (Etat, collectivités territoriales, grands opérateurs publics, professionnels de l'immobilier, promoteurs, constructeurs, aménageurs, bailleurs sociaux et privés, représentants de locataires, association de consommateurs...). La CCI Paris Ile-de-France y a participé activement à travers les ateliers de travail et une contribution écrite<sup>7</sup>.

Le projet de loi est articulé autour de trois axes : construire plus, mieux et moins cher ; répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale ; améliorer le cadre de vie ; ces axes étant assortis de multiples apports législatifs. Si la CCI Paris Ile-de-France souscrit à de tels objectifs, l'examen détaillé du texte l'amène à formuler diverses propositions pour renforcer l'attractivité des territoires et de leurs écosystèmes.

---

<sup>5</sup> Rapport annuel de la Commission nationale de l'aménagement commercial pour 2016

<sup>6</sup> Rapport de la CCI Paris Ile-de-France, « Promouvoir de nouvelles centralités commerciales », 18 février 2016.

<sup>7</sup> « Logement des salariés, construire davantage, plus vite et plus mixte », prise de position du 7 décembre 2018

## CHAPITRE 1. DYNAMISER LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT POUR PRODUIRE PLUS DE FONCIER CONSTRUCTIBLE

### 1. CRÉATION DU PROJET PARTENARIAL D'AMÉNAGEMENT (PPA) : ARTICLE 1 (C. URB. ART. L 312-1)

Le projet de loi instaure, afin de favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement, un nouvel outil contractuel marquant des engagements réciproques de l'Etat et des intercommunalités, y compris les établissements publics territoriaux (EPT) et la Ville de Paris en faveur d'opérations complexes ou d'une certaine ampleur. Les communes concernées sont associées à son élaboration et peuvent en être signataires.

Ce contrat peut être signé, à leur demande, par d'autres collectivités territoriales comme la région et le département ainsi que par des établissements publics intéressés.

Sur proposition des collectivités et établissements publics signataires, il peut également l'être par toute société publique locale (SPL) ou par tout acteur privé implantés sur le territoire et susceptibles de prendre part aux opérations stipulées, à condition qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêt.

Par ailleurs, les établissements publics d'aménagement (EPA), ont la possibilité d'intervenir en dehors de leur périmètre géographique de compétence pour des opérations prévues par un PPA (C. urb. art. L 321-23), y compris pour Grand Paris Aménagement au-delà de l'Ile-de-France (C. urb. art. L 321-29), à condition d'être titulaire d'une concession. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'urbanisme et du budget autorise cette intervention hors périmètre, l'avis des intercommunalités et des communes concernées non membres de celles-ci est réputé favorable dans le délai de deux mois. Pour faciliter cette intervention, ces EPA peuvent alors créer des SPL d'intérêt national et des SEM à opération unique (SEMOP). Pour encore plus de souplesse d'action, est supprimée l'obligation d'établir un projet stratégique opérationnel (PSO) dans les EPA.

#### PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE

**La contractualisation du droit de l'urbanisme et de l'aménagement doit être saluée.** La CCI Paris Ile-de-France a toujours plaidé en faveur de dispositifs partagés entre acteurs publics et privés de la ville<sup>8</sup>, mieux acceptés et donc plus aisément mis en œuvre que des instructions réglementaires unilatérales.

En outre, ce mode partenarial permet de bénéficier de l'intervention d'investisseurs et d'opérateurs privés, essentielle au regard de l'ampleur de projet de restructuration de territoire.

<sup>8</sup> Rapport de la CCI Paris Ile-de-France, « Renforcer la performance du droit de l'urbanisme en faveur du développement économique », 6 avril 2017.



La vision intercommunale et la faculté ouverte à la région d'y prendre part est une avancée notable.

Compte tenu de leur implication dans l'aménagement du territoire et de leur connaissance du tissu économique, **il serait opportun d'introduire une mention expresse dans le nouvel article L 312-1 du Code de l'urbanisme afin que les chambres consulaires soient visées expressément comme possibles signataires du PPA.**

En tout état de cause, **une stratégie globale incluant toutes les politiques liées à un territoire est indispensable, la seule vision d'aménageur serait trop restrictive**, d'où cet incontournable partenariat entre acteurs publics et privés.

## 2. CRÉATION DE GRANDES OPÉRATIONS D'URBANISME (GOU) : ARTICLES 1 ET 3

Inscrites dans un PPA, ce sont des opérations dont la dimension ou les caractéristiques techniques particulières nécessitent un engagement conjoint spécifique de l'Etat et des intercommunalités, y compris la Métropole du Grand Paris et les EPT (C. urb. art. L 312-3 à 8).

Elles sont créées par délibération de l'intercommunalité après avis des communes incluses en tout ou partie dans la GOU et accord du préfet du département. Cet avis est réputé favorable dans un délai de trois mois ; en cas de position défavorable, la GOU ne peut être instaurée que par arrêté du préfet de département. La délibération ou la décision de création en fixe la durée, renouvelable dans les mêmes formes. Les opérations menées sont réputées d'intérêt communautaire ou d'intérêt métropolitain.

Les intercommunalités compétentes en matière de GOU sont associées à l'élaboration des SCOT et PLU (C. urb. art. L 132-7).

L'effet sur les autorisations d'urbanisme est significatif puisque la compétence est transférée de plein droit au président de l'intercommunalité. S'applique également le dispositif du « permis de faire » permettant de déroger aux règles de construction afin d'éviter tout blocage.

En matière de préemption, le périmètre de la GOU peut être érigé en zone d'aménagement différé (ZAD) si l'acte créant l'opération désigne un titulaire de ce droit ; son exercice s'étend alors sur dix ans, renouvelables (par exception au délai de six ans applicable en ZAD).

S'agissant de la réalisation des équipements publics liés à la GOU, deux modes sont envisagés dans le projet de loi :

- Un processus volontaire : une commune peut confier la réalisation des équipements publics relevant de sa compétence et nécessaires à la GOU à l'intercommunalité ayant pris l'initiative de l'opération, qui en assure la maîtrise d'ouvrage, les études préalables et les missions requises au titre de l'exécution des travaux ;
- Un processus comminatoire : si une commune refuse de construire ou d'adapter un tel équipement public, l'intercommunalité peut se substituer à elle avec accord du préfet du département, et ce afin qu'une commune « réfractaire » ne puisse tout bloquer.

Enfin, est étendue à la GOU la procédure intégrée de l'article L 300-6 du Code de l'urbanisme, laquelle permet une mise en compatibilité concomitante des documents d'urbanisme.

#### PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE

Comme pour le PPA, la création d'un instrument contractuel propre à de grandes opérations est à la mesure des enjeux des territoires et des centralités qui ont besoin de **projets globaux de dimension souvent régionale ; la « remontée » de plein droit de la délivrance des autorisations de construire au président de l'intercommunalité participe à bon escient de cette logique**<sup>9</sup>.

Cela étant, ces GOU pourraient être vues comme des substituts des ZAC, procédure lourde qui a connu de ce fait une certaine perte d'attractivité, même si le présent projet de loi entend la simplifier - par ordonnance. Faut-il maintenir deux instruments d'aménagement aux finalités identiques ? **Quitte à simplifier, autant ne retenir que la GOU, plus rapide et contractualisée tout du long ou, pour le moins, la GOU devra être exclusive de la ZAC et réciproquement. Bien évidemment, les ZAC en cours continueraient jusqu'à leur achèvement.**

Preuve de la volonté d'accélérer les processus administratifs est **l'application à la GOU des procédures intégrées de mise en compatibilité des documents d'urbanisme**. On rappellera que face à la complexité du droit de l'urbanisme allongeant notablement le temps de « sortie » des opérations, le législateur s'est engagé dans un mouvement privilégiant les procédures dites « intégrées » pour le logement (PIL) et pour l'immobilier d'entreprise (PIE).

S'agissant du logement<sup>10</sup>, lorsque la réalisation dans une unité urbaine d'une opération d'aménagement ou d'une construction comportant principalement des logements et présentant un caractère d'intérêt général nécessite la mise en compatibilité de différents documents d'urbanisme, celle-ci peut être réalisée dans le cadre d'une procédure intégrée. L'opération en bénéficiant doit concourir, à l'échelle de la commune, à la mixité sociale dans l'habitat dans le respect de la diversité des fonctions urbaines. Elle peut relever d'un maître d'ouvrage public ou privé. Le décret d'application n°2015-218 du 25 février 2015<sup>11</sup>, explicité dans une instruction du gouvernement du 18 mars 2015<sup>12</sup>, organise le processus d'instruction : dès engagement de la procédure de PIL, transmission à l'autorité compétente en matière de permis de construire des pièces requises à ce titre pour permettre une instruction synchronisée :

- la PIL est décidée soit par l'Etat ou ses établissements publics, soit par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents pour élaborer les documents d'urbanisme à mettre en compatibilité ou réaliser l'opération d'aménagement ou de construction,

<sup>9</sup> Dans son avis sur le projet de loi du 29 mars 2018 (page 3), le Conseil d'Etat considère que ce transfert de compétence ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et n'aboutit pas à instaurer une tutelle sur les communes comprises dans l'opération.

<sup>10</sup> C. urb. art. L 300-6-1, I.

<sup>11</sup> C. urb. art. R 300-15.

<sup>12</sup> BO Ecologie n°2015/6 du 10 avril 2015.

sachant que l'autorité qui engage la PIL n'est pas forcément le maître d'ouvrage de l'opération ;

- la mise en compatibilité des documents d'urbanisme (organisation de l'examen conjoint par les personnes publiques associées, enquête publique) relève de l'exécutif de la personne ayant engagé la PIL ;
- l'autorité menant la PIL adresse les pièces nécessaires à l'instruction du permis de construire ou d'aménager à l'autorité compétente en matière d'autorisation si le projet est suffisamment précis à cette date ;
- le délai d'instruction du permis est d'un mois à compter de la date où la décision de mise en compatibilité du dernier des documents d'urbanisme en cause devient exécutoire<sup>13</sup>. Ainsi, l'instruction du permis est réalisée en temps masqué tout au long de la PIL.

Sur ce modèle, une procédure intégrée a été instaurée pour l'immobilier d'entreprise (PIE)<sup>14</sup> visant les opérations de création ou d'extension de locaux d'activités économiques présentant un caractère d'intérêt général en raison de leur intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale, apprécié selon le caractère stratégique de l'activité, sa valeur ajoutée, la création ou de la préservation d'emplois ou le développement du territoire. Elle constitue un bon complément à la PIL en cas d'opérations multifonctionnelles.

**Cependant, ces procédures ne sont pas encore pleinement opérationnelles.** Même si l'instruction du permis de construire se fait parallèlement, l'adaptation de l'ensemble des documents d'urbanisme concernés prend du temps surtout s'ils sont nombreux et si un schéma régional, tel le SDRIF, est dans la boucle des modifications.

**Dans ces conditions, selon la CCI Paris Ile-de-France, les allègements procéduraux suivants sont à envisager, d'autant que la GOU sera également concernée :**

- Organiser une seule enquête publique pour l'ensemble des documents à rendre compatibles, sous l'égide du préfet ; ne prévoir qu'une simple mise à disposition du public lorsque les adaptations sont mineures ;
- Enfermer le processus de mise en compatibilité dans un délai maximum de six mois.

### 3. AMÉLIORATION DES OPÉRATIONS D'INTÉRÊT NATIONAL (OIN) : ARTICLE 2

Déjà visées à l'article L 102-12 du Code de l'urbanisme, ces opérations voient leur fonctionnalité renforcée et quasiment alignée sur les GOU mais une différence majeure subsiste : l'OIN n'est pas contractuelle mais imposée par l'Etat.

La nouveauté est que le projet de loi inscrit dans la loi les critères permettant de retenir la qualification « d'opérations d'intérêt national » : elles concernent des projets dont les enjeux sont d'une importance telle qu'ils requièrent la mobilisation de moyens particuliers de l'Etat. Elles sont créées par décret après avis, réputé favorable dans un délai de trois mois, des intercommunalités compétentes en matière d'aménagement et des communes situées en tout ou partie dans leur périmètres.

---

<sup>13</sup> C. urb. art. R 423-21 et R 423-32-1.

<sup>14</sup> C. urb. art. L 300-6-1, I bis.

Pour plus de clarté, le texte rassemble en un seul article les éléments de leur régime juridique, aujourd'hui éparpillés dans le Code de l'urbanisme, qui s'appliquera même aux OIN existantes :

➤ *Sur les autorisations de construire :*

- La construction est possible même en dehors des parties non urbanisées des communes ;
- Les autorisations d'urbanisme sont délivrées au nom de l'Etat sauf arrêté ministériel définissant des secteurs de compétence de droit commun sous réserve de l'avis conforme du préfet sur chaque autorisation (C. urb. art. L 422-5) ;

➤ *Sur la compétence de principe de l'Etat :*

- Les droits de préemption décentralisés et le droit de priorité accordé aux communes en cas de cession par l'Etat ne s'applique pas ;
- Le périmètre d'OIN est, en termes de préemption, une ZAD dont l'acte de création désigne le titulaire du droit de préemption dont l'exercice s'étend sur dix ans renouvelables ;
- Le préfet peut autoriser la création d'une Association foncière urbaine (AFU) sous réserve de recueillir l'avis du conseil municipal (C. urb. art. L 322-3-2) ;
- Le « permis de faire » dérogatoire pourra être mis en œuvre dans les OIN ;

➤ *Sur le sursis à statuer :*

- Il peut être opposé par l'autorité compétente en matière d'autorisation si les constructions ou travaux objet de la demande sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement, et ce dès que l'étude du projet d'aménagement a été prise en considération par le préfet du département et que les terrains ont été délimités ;
- La décision de prise en considération cesse de produire ces effets si l'OIN n'a pas été engagée dans les dix ans. Après sursis à statuer, l'avis conforme du préfet est requis pour délivrer ensuite les autorisations si les travaux ou constructions sont situés dans un secteur de compétence de droit commun fixé par arrêté ministériel.

**PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE**

La définition plus précise du cadre des OIN est une bonne chose, d'autant que qu'elles concernent des territoires d'intérêt majeur comme La Défense, les aéroports de Roissy et du Bourget, le Plateau de Saclay<sup>15</sup>...L'OIN reste une procédure centralisée avec une compétence des autorisations d'urbanisme qui remonte à l'Etat. Or, le projet de loi édulcore quelque peu cette règle en permettant un retour, par arrêté ministériel, à la compétence « décentralisée » de droit commun, sous réserve de l'avis conforme du préfet. **Ce « partage » de compétences n'est pas très lisible pour les opérateurs et la CCI Paris Ile-de-France demande son abandon.**

<sup>15</sup> Voir liste complète à l'article R 102-3 du Code de l'urbanisme

La CCI Paris Ile-de-France a promu de façon insistante le «permis de faire» qui permet de déroger aux règles de construction. Il est dommage que ce dispositif ait été instauré par la loi n°2016-925 du 7 juillet 2016 sur l'architecture à titre expérimental sur sept ans. Certes, la future loi sur la société de confiance renvoie à une ordonnance sa généralisation. **Mais le projet de loi Elan pourrait, ce qui serait en plein dans son sujet, acter définitivement ce recours au permis de faire si les conditions le gouvernant sont respectées** : contrôle par un tiers de confiance pendant les travaux et après leur achèvement. Un renvoi à une ordonnance ne serait alors plus nécessaire.

#### 4. SIMPLIFICATION DE LA ZAC (ARTICLES 4)

Le projet de loi prévoit que la participation financière dédiée à la réalisation des équipements publics peut être versée directement à l'aménageur ou à la personne publique initiatrice (dans les ZAC à maîtrise foncière partielle où l'aménageur n'est pas propriétaire de l'ensemble des terrains) si la convention passée avec lui le stipule.

En revanche, il renvoie à une ordonnance la simplification de la procédure générale de ZAC, notamment sur les modes de financement. N'est pas reprise une disposition de l'avant-projet qui autorisait la modulation de la contribution financière de l'aménageur selon des catégories de constructions (par exemple le logement ou l'activité économique) définies dans le dossier de réalisation de la ZAC selon des critères liés à la configuration de l'opération ou l'intérêt général.

#### PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE

**L'introduction d'un dispositif très attractif de modulation de la participation financière selon le type d'activité est à réintégrer dans le projet de loi et n'a pas à être renvoyée à une ordonnance.** De surcroît, cette modulation ne devrait pas être limitée à la ZAC mais étendue aux ORT et aux GOU.

**Plus généralement, le renvoi à une ordonnance pour adapter le régime de la ZAC n'est pas la solution idéale. La CCI Paris Ile-de-France souhaite que soit réintroduite dans le présent projet de loi une simplification du régime de la ZAC** prévu aux articles L 311-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Dans ce souci, des voies de progrès pourraient être explorées, notamment :

- unifier les phases de création et de réalisation dans un même dossier approuvé par la collectivité compétente ; actuellement, la succession dans le temps de ces deux procédures font de la ZAC une opération chronophage, d'où un certain désintérêt ces dernières années ;
- réserver la concertation publique en amont de la création visée par l'article L 103-2 du Code de l'urbanisme aux seules ZAC ayant un impact substantiel sur l'environnement ou étant situées dans des zones à risques ;
- appliquer à ces seules mêmes ZAC la procédure lourde de l'enquête publique, les autres ZAC n'étant soumises qu'au processus de mise à disposition du public par voie électronique de l'article L 123-19 du Code de l'environnement.

## CHAPITRE 2. POLITIQUE FONCIÈRE

### 1. LIBÉRALISATION DU FONCIER PUBLIC (ARTICLES 6 A 8)

Dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement, le projet de loi ouvre la faculté à l'Etat de céder des terrains de son domaine privé à l'amiable à l'intercommunalité signataire du contrat ou à l'opérateur désigné dans celui-ci. Cela vise à mettre à disposition pour la réalisation du PPA plusieurs ensembles de terrains de l'Etat.

Le dispositif de décote est simplifié et renforcé :

- L'opération bénéficiant de la cession doit comporter majoritairement (et non plus essentiellement) des logements, ce qui favorise la mixité avec des commerces et d'autres activités économiques ;
- La faculté de décote est étendue aux logements en accession sociale à la propriété et ceux dans le cadre d'un bail réel solidaire mais est limitée à 50%, comme pour les prêts locatifs sociaux ;
- Pour faciliter les opérations menées par tranches, la **première** doit être réalisée dans les 5 ans (ce délai se porte plus sur la totalité du programme) et l'exigence d'un périmètre de 5 hectares est abandonnée.

#### PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE

##### ▪ Sur le dispositif de décote

D'une manière générale, le volet foncier du projet de loi s'inscrit dans la stratégie de l'Etat visant à faciliter la cession des terrains publics aux collectivités pour y réaliser des projets, notamment de logement. Pour la CCI Paris Île-de-France, cela implique de mener, en priorité, un recensement des parcelles de terrains publics effectivement mobilisables, quel qu'en soit le détenteur, de manière à construire une vision claire du potentiel foncier disponible<sup>16</sup>. On rappellera que les préfets de région doivent actualiser annuellement la liste des terrains de l'État et de certains établissements publics (RATP, SNCF) mobilisables. Les terrains recensés à ce jour sont très divers par leur taille, de 135 m<sup>2</sup> à plus de 70 ha, par leur occupation – tantôt bâti, tantôt nus – et par leur situation dans du tissu urbain dense, comme à Paris, ou dans des zones péri-urbaines ou rurales<sup>17</sup>. L'inscription d'un terrain dans ces listes donne de la visibilité sur les disponibilités. Elle a aussi un impact sur l'équilibre économique futur de l'opération car si une collectivité territoriale (ou un EPA, un EPF, un bailleur social) se porte acquéreur de l'un de ces terrains avec un programme comportant essentiellement des logements, dont des logements sociaux, l'État ou l'établissement public vendeur sera automatiquement favorable au principe d'une décote.

<sup>16</sup> Cour des comptes. 2014. Rapport annuel.

<sup>17</sup> CNAUF. 2017. La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement - 3<sup>e</sup> rapport – Année 2016.

Or, si le dispositif de mobilisation du foncier public au service du logement fonctionne, il ne contribue que très marginalement à atteindre l'objectif de construction de 70 000 nouveaux logements par an en Île-de-France. Ainsi, au cours de l'année 2016, 13 sites (couvrant 14 hectares) y ont été cédés par l'Etat et ses établissements publics, qui permettront la construction de près de 2 000 logements dont 800 sociaux. Ces transactions représentent moins de 5 % du stock théorique enregistré car tous les terrains ne sont pas immédiatement cessibles. Fin 2016, la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) recense 105 terrains inscrits sur la liste du foncier mobilisable en Île-de-France. Ils représentent une surface de près de 300 hectares, dont 245 situés en zone tendue.

En effet, ce recensement préfectoral n'inclut pas le foncier des collectivités. **Pour la CCI Paris Ile-de-France, le projet de loi est l'occasion de remédier à cette lacune en élargissant le champ du foncier public mobilisable aux collectivités** sur le modèle de la Région Île-de-France qui a lancé un programme d'optimisation du foncier disponible sur les emprises de ses lycées ; ce qui inciterait à intensifier la cession de ce foncier public.

**Par ailleurs, le dispositif de décote est certes étendu mais pourrait l'être encore davantage, en particulier au logement intermédiaire.** La loi du 18 janvier 2013<sup>18</sup> en faveur du logement a permis aux intercommunalités et aux communes titulaires du droit de préemption urbain de bénéficier d'un droit de priorité d'acquisition en cas de cession par l'Etat d'immeubles ou de droits sociaux. Ce droit de priorité est assorti d'une décote sur le prix de vente susceptible d'atteindre 100 % pour la part destinée à des logements sociaux.

Puis, la loi Macron du 6 août 2015 a traité du cas des communes non carencées en logement social : une décote est possible dans le cadre d'un programme de construction de logements sociaux pour la part de programme visant la réalisation des équipements publics destinés en tout ou partie à leurs occupants. La loi sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain du 28 février 2017<sup>19</sup> ajoute que l'Etat peut procéder à des cessions à titre onéreux à des sociétés du secteur public de portefeuilles de terrains bâtis ou non bâtis de son domaine privé qui lui sont devenus inutiles, cela afin de réaliser des programmes de logements. Un droit de priorité est alors créé au profit de ces sociétés sur tout projet de cession d'actifs immobiliers d'une superficie supérieure à 5 000 m<sup>2</sup> appartenant donc à l'Etat et destinés à produire majoritairement du logement social. L'exercice de ce droit suppose que le titulaire du droit de priorité visé au code de l'urbanisme ou son délégataire, n'ait pas fait connaître son intention de se rendre acquéreur.

Le dispositif de décote paraît porter ces fruits. Le rapport annuel de la CNAUF<sup>20</sup>, remis le 7 janvier 2015, fait état, au 31 décembre 2014, de 11 cessions réalisées par l'Etat avec ce dispositif. Les décotes ont varié entre 26 % et 84 %. 8 cessions sur les 11 sont allées jusqu'à + 50 %. Le montant total des décotes est de 26,9 millions d'euros pour 24,8 millions de recettes de cessions. De plus, 110 terrains publics prioritaires ont été identifiés. L'accélération s'est poursuivie en 2016 selon le rapport de la même Commission<sup>21</sup> : 36

---

<sup>18</sup> C. urb. art. L 240-1 et s. et CGPPP, art. L 3211-7.

<sup>19</sup> CGPPP, art. L 3211-7-1.

<sup>20</sup> Composée de parlementaires, de représentants de l'Etat, des collectivités locales, des professionnels de l'immobilier et du logement social, de professionnels de l'aménagement, d'organisations de défense de l'environnement ou de celles dédiées à l'insertion et de personnalités qualifiées, elle supervise la mise en œuvre de l'ensemble de ce dispositif.

<sup>21</sup> JCP A 2017, no 7, act. 142.

terrains ont été ainsi vendus pour la réalisation de 1 473 logements sociaux ; pour l'ensemble des cessions, le montant total des décotes dépasse les 50 millions d'euros au profit du logement social, soit une moyenne de 45 % de la valeur vénale des cessions. Par ailleurs, en 2016, pour la première fois, ce taux a atteint 100 % et deux terrains ont été cédés à titre gratuit. Les préfets ont recensés 270 terrains cessibles, soit 620 hectares ainsi disponibles.

Dans ces conditions, la **CCI Paris Ile-de-France avance deux propositions** :

- Faire bénéficier le logement intermédiaire d'une décote pouvant aller jusqu'à 100 % en l'ajoutant dans les articles L 3211-7 et L 3211-7-1 du Code général de la propriété des personnes publiques ;
- Etendre ce dispositif aux activités économiques d'intérêt majeur.

#### ▪ **Sur le remembrement foncier**

Par ailleurs, il est indispensable de dégager, en particulier dans les centralités davantage de foncier et de réunir des parcelles souvent trop étroites pour y mener des opérations d'aménagement ou de restructuration. Pour éviter d'avoir recours à des mécanismes d'appropriation « forcée » comme l'expropriation ou la préemption, **des systèmes plus consensuels seraient à promouvoir, telle l'Association foncière urbaine de projet (AFUP)**. Créée par la loi du 24 mars 2014 (C. urb. art. L 322-12 et s.), elle permet de rassembler des propriétaires afin de mener à bien un projet de remembrement foncier. L'intercommunalité ou la commune compétente en matière de PLU ou le préfet en cas d'OIN délimitent des périmètres de projet au sein desquels les propriétaires fonciers sont incités à se regrouper. Ces AFUP sont ensuite autorisées par le préfet après enquête publique<sup>22</sup>, ce qui leur confère une légitimité incontestable. **Il serait judicieux de viser expressément dans l'article L 322-12 du Code de l'urbanisme l'utilisation des AFUP dans le cadre des nouvelles grandes opérations d'urbanisme et des opérations de revitalisation du territoire.**

## 2. AMÉLIORATION DE LA PRÉEMPTION (ARTICLE 8)

Le projet de loi conforte tout en les simplifiant plusieurs outils de politique foncière :

### ➤ *Dans les communes carencées en logement social* :

- Est maintenu le droit de préemption du préfet dans les parties actuellement urbanisées des communes soumises au règlement national d'urbanisme suite à la caducité d'un POS (C. urb. art. L 211-1) ;
- Le préfet peut déléguer ce droit de préemption aux seules SEM agréées pour la construction et la gestion de logements sociaux (C. urb. art. L 210-1) ;

### ➤ *En faveur de l'intervention des établissements publics fonciers (EPF) de l'Etat* :

- Est rétablie la possibilité d'acquérir des logements sociaux afin de les démolir dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain ;

---

<sup>22</sup> C. urb. art. L 322-3.



- Ces EPF peuvent mener des actions au titre des emplacements réservés dans les PLU et gérer des procédures de délaissements à la demande des collectivités territoriales ;
- *Quant aux EPT du Grand Paris :*
- Ils bénéficieront de la faculté de créer des zones d'aménagement différé (ZAD) en dehors des périmètres d'aménagement métropolitains fixés par la MGP ;
  - Ils devront toutefois recueillir l'avis préalable des communes ; en cas d'avis défavorable, la ZAD ne pourra alors être instaurée que par arrêté du préfet du département ;
- *Concernant le droit de priorité d'acquisition* par les collectivités territoriales de biens immobiliers de l'Etat, est prévue une faculté de délégation du bénéfice de ce droit actée par les organes délibérants des collectivités (C. urb. art. L 240-1, 3<sup>ème</sup> alinéa).

#### PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE

La préemption reste une limitation au droit de propriété<sup>23</sup> qui doit être maniée avec prudence et ne saurait être une panacée aux problèmes des territoires. Certes, elle doit être fondée sur l'intérêt général, en l'occurrence une opération d'aménagement, mais elle constitue aussi une ingérence de la collectivité publique dans les transactions privées et peut freiner ainsi la fluidité du marché foncier : une « bonne vente » entre propriétaires/opérateurs privés est parfois plus opérationnelle qu'une appropriation forcée par une personne publique.

Le projet de loi ELAN pourrait être l'occasion de renforcer l'équilibre entre les droits et obligations des parties : titulaire du droit de préemption, vendeur et acquéreur pressenti. Les mesures suivantes pourraient ainsi être introduites dans le Code de l'urbanisme :

- En cas de désaccord sur le prix, conférer la faculté au vendeur de saisir le juge de l'expropriation alors qu'actuellement seul le titulaire du droit de préemption dispose de ce droit de saisine (préciser l'article L 213-4 du Code de l'urbanisme en ce sens) ;
- En cas de préemption, rendre concomitant la passation de l'acte authentique et le paiement du prix dans un délai de trois mois (modifier l'article L 213-14 du Code de l'urbanisme en ce sens), à l'instar des règles applicables à la préemption commerciale. En effet, aujourd'hui, dans la préemption immobilière, le titulaire du droit de préemption dispose d'un délai de quatre mois à compter de l'accord amiable sur la vente ou du jugement de fixation du prix pour procéder au paiement du prix. Cette concomitance est importante car le transfert de propriété intervient à la date la plus tardive de l'acte authentique ou du paiement et est donc en pratique souvent retardée.

<sup>23</sup> CE 12 septembre 2011, Dion, req. n°347444

## CHAPITRE 3. LA TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS

### (ARTICLES 9 A 11)

Alors qu'une pénurie de logements sévit, obligeant les salariés à de longs déplacements, la surface de bureaux vacants augmente. Ainsi, en Ile-de-France, cette vacance représente près de cinq millions de mètres carrés, soit 10% du parc. Le projet de loi prévoit des mesures pour enrayer cette tendance.

#### 1. BONUS DE CONSTRUCTIBILITÉ ET CRÉATION D'UN STATUT D'IMMEUBLE DE MOYENNE HAUTEUR

Il modifie l'article L 152-6, 3° du Code de l'urbanisme qui permet à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de construire de déroger à certaines règles d'urbanisme du PLU dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et dans celles de plus de 15 000 habitants à forte croissance économique. Une des possibilités de dérogation vise les règles de densité et les obligations de réalisation d'aires de stationnement ainsi que les servitudes de mixité sociale pour la transformation à usage d'habitation des immeubles existants, par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite de 10% du gabarit de l'immeuble existant.

Cette dérogation n'est pas applicable si la commune fait l'objet d'un arrêté préfectoral de carence en logement social.

Enfin, il crée un statut d'immeubles de moyenne hauteur (CCH, art. L 122-1) très adapté à la transformation de bureaux en logements. Les travaux conduisant à la création, l'aménagement, la modification ou le changement de destination d'un tel immeuble sont bien sûr soumis à une autorisation de l'autorité compétente en matière de règles de sécurité-incendie. Mais, comme pour les établissements recevant du public ou les immeubles de grande hauteur, le permis de construire tient lieu de cette autorisation dès lors que ladite autorité de police a donné son accord au cours de l'instruction dudit permis.

#### PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE

Les dispositions du projet de loi favorisant la transformation de bureaux en logements constituent une première en droit de l'urbanisme et marquent une avancée majeure. Cela étant, la CCI Paris Ile-de-France préconise d'aller encore plus loin.

Sur les dérogations au PLU et le **bonus de constructibilité** de 10%, ce chiffre reste trop « timide ». Un **bonus de 30% serait plus incitatif**.

Sur le plan **financier**, si cette transformation de bureaux en logement est réalisée dans le cadre d'une opération d'aménagement, quelle qu'elle soit (GOU, ZAC, ORT...), **une**

**modulation de la participation de l'aménageur aux équipements publics devrait être introduite.**

Sur le plan **fiscal**, il serait judicieux d'étendre aux professionnels effectuant ce changement de destination le **taux de TVA réduit** de 5,5 % applicable aux acquisitions de logement neuf par les particuliers.

Enfin, plus prosaïquement, il conviendrait d'adapter la **réglementation des baux professionnels** (ajouter un alinéa à l'article 57 A de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986) **et des baux commerciaux** (ajouter un article L 145-46-2 au Code de commerce) afin de prévoir expressément une **cause spécifique de congé au profit du bailleur, à savoir la transformation de bureaux en logements.**

## **2. RÉQUISITION PAR L'ÉTAT (ARTICLE 11)**

Le projet de loi prévoit une faculté pour l'Etat de réquisitionner des bureaux vacants, et ce pour une durée maximale de deux ans, dans un but d'hébergement d'urgence.

Dans le même esprit, l'article 44 du projet de loi dispense d'autorisation la transformation d'un ERP lui faisant perdre cette qualification. Il s'agit ici de faciliter le passage d'hôtel en résidence d'hébergement à vocation sociale.

### **PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE**

**La CCI Paris Ile-de-France n'est pas favorable à ce processus de réquisition par l'Etat, trop comminatoire au regard du droit de propriété, d'autant que son efficacité opérationnelle reste à démontrer.**

## CHAPITRE 4. SIMPLIFICATION ET CLARIFICATION DES PROCÉDURES

On rappellera que le droit de l'urbanisme a connu depuis les années 2000 des vagues successives de mesures dites de simplification. Si des progrès ont été réalisés, notamment dans les délais d'instruction des autorisations, le coût de la construction reste en France supérieure de 23% à la moyenne européenne<sup>24</sup> et les grands projets mettent souvent des années « à sortir »<sup>25</sup>. Le projet de loi ELAN emprunte aussi la voie de la simplification.

### 1. EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (ARTICLE 3)

Le texte procède à des allègements procéduraux épars :

- Il sera possible de désigner un commissaire-enquêteur unique pour tous les projets au sein d'une ZAC ou d'une GOU ;
- Au titre de la mise à disposition de l'étude d'impact d'une ZAC, est autorisé le recours à la procédure de participation du public par voie électronique (C. env. art. L 123-19), moins lourde qu'une enquête publique ;
- D'une manière générale, le maire peut engager cette procédure électronique sans recours à chaque fois à une délibération de l'organe délibérant ;
- Les études sur le potentiel de développement des énergies renouvelables seront insérées dans l'évaluation environnementale.

#### PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE

##### ▪ Sur la participation et la concertation

Si on ne peut qu'approuver la réduction du champ de l'enquête publique au profit de procédures plus légères comme la participation du public par voie électronique, il conviendrait d'aller plus loin par la suppression de la procédure régie par l'article L 300-2 relatif à la concertation publique en amont des permis de construire. Depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, certains permis de construire ou d'aménager peuvent être soumis à concertation préalable lorsque le territoire est couvert par un document d'urbanisme qui a lui-même fait l'objet d'une telle concertation. Les projets concernés sont définis par l'organe délibérant de la commune ou de l'intercommunalité ou par le préfet si l'opération relève de l'Etat, et ce selon l'impact de leur importance potentielle sur l'aménagement de la commune ou de la sensibilité du lieu concerné. La concertation est organisée à l'initiative de l'autorité compétente en matière d'autorisation ou du maître d'ouvrage en amont du dépôt de la demande de permis. Ce dernier transmet à l'administration un dossier descriptif du projet qui est mis à la disposition du public afin de lui permettre de formuler ses observations. Le bilan de la concertation est alors adressé au maître d'ouvrage dans un délai de 21 jours à

<sup>24</sup> Plan gouvernemental sur le logement présenté au Conseil des ministres du 23 septembre 2017

<sup>25</sup> Voir sur ce constat : rapport n°720 des Sénateurs François Calvet et Marc Daunis, au nom du groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols, 23 juin 2016

compter de sa clôture ; il lui appartient alors d'expliquer comment il prend en compte ces résultats. Ce bilan est joint au dossier de demande de permis lors de son dépôt officiel.

Cette procédure avait été contestée dès 2013 par la CCI Paris Ile-de-France dans sa prise de position sur le projet de loi ALUR<sup>26</sup> pour plusieurs raisons :

- Elle fait double emploi avec la concertation déjà menée lors de l'élaboration du PLU ;
- Son instauration et le choix des projets concernés relèvent de la discrétion des collectivités territoriales, ce qui génère des distorsions entre territoires ;
- A l'heure de la simplification, elle ralentit le dépôt des demandes de permis de construire et leur instruction d'autant qu'elle peut s'ajouter à d'autres exigences comme l'étude d'impact environnementale ou l'enquête publique.

**La CCI Paris Ile-de-France réitère son souhait d'abrogation de l'article L 300-2 du Code de l'urbanisme.**

▪ **Sur l'étude d'impact environnementale**

Certains projets, compte tenu de leur ampleur, sont soumis à une évaluation environnementale<sup>27</sup> soit de plein droit<sup>28</sup>, soit selon une procédure dite « au cas par cas ». Ces études ont un coût qui pèse sur les porteurs de projet. Dans le cadre de cette dernière procédure « au cas par cas », le maître d'ouvrage transmet à l'autorité environnementale un dossier descriptif du projet et de ses conséquences sur l'environnement et la santé humaine. Cette autorité dispose alors d'un délai de 35 jours pour déterminer si ledit projet doit faire l'objet d'une telle évaluation. En cas de silence à l'expiration de ce délai, le pétitionnaire a l'obligation de la réaliser. Il subit ainsi systématiquement les conséquences d'une inertie administrative, et ce même s'il peut exercer à l'encontre de cette décision tacite un recours administratif auprès de l'autorité environnementale, lequel doit obligatoirement précéder tout recours contentieux.

**Il serait équitable que le pétitionnaire ne subisse pas les effets d'un silence gardé par l'administration. Le principe devrait donc être le suivant : le silence ne vaut pas obligation de réaliser l'étude** (compléter en ce sens l'article L 122-1 du Code de l'environnement).

## **2. EN DROIT DE L'URBANISME (ARTICLES 12 A 17)**

### **2.1 SUR LES DOCUMENTS D'URBANISME (ARTICLE 12 ET 13)**

Le projet de loi est ici *a minima*.

Certes, il prévoit opportunément qu'un ancien POS, devenu caduc est remis en vigueur après annulation ou déclaration d'illégalité d'un PLU ou d'une carte communale pendant un an, sans pouvoir faire l'objet de procédure d'adaptation pendant cette période. A l'issue de ce

---

<sup>26</sup> Rapport du 5 septembre 2013

<sup>27</sup> L'évaluation environnementale inclut l'étude d'impact à compter du 1er janvier 2017 : ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 et décret n°2016-1110 du 11 août 2016

<sup>28</sup> Par exemple, pour les projets supérieurs à 40 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher ou dont le terrain d'assiette couvre une superficie de plus de 10 hectares.

délai, le Règlement national d'Urbanisme est applicable si aucun document d'urbanisme n'a été approuvé (C. urb. art. L 174-6).

Mais il renvoie à une ordonnance la simplification de l'articulation entre les différents documents d'aménagement autour d'un seul lien de compatibilité, en supprimant la notion incertaine de « prise en compte ». Cette compatibilité vaudra pour les documents dont l'opposabilité aux tiers est indispensable, pour les autres, un seul « cadre de référence » étant suffisant.

#### PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE

Le renvoi à une ordonnance de la définition de l'articulation entre normes et documents d'urbanisme et d'aménagement n'est pas choquant car il s'agit d'une question très technique, même si elle est importante pour la lisibilité et la prévisibilité du droit applicable. L'opérateur doit connaître précisément les règles opposables à son projet. Or, les notions mêlées de compatibilité et de « prise en compte » restent floues et porteuses de contentieux.

**Selon la CCI Paris Ile-de-France, l'ordonnance devrait comporter les principes suivants :**

- La seule notion de compatibilité (absence de contrariété) doit être retenue ;
- Compte tenu du nombre impressionnant des normes et documents concernés, il conviendrait de prévoir une chaîne de compatibilité *a minima* ainsi hiérarchisée : principes directeurs du droit de l'urbanisme (dont celui de diversité et de mixité des fonctions urbaines), prescriptions des lois Littoral et Montagne, schémas régionaux d'aménagement dont le SDRIF, SCOT et PLU, sachant qu'une compatibilité entre les PLU et les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans de déplacement urbain (PDU) resterait requise ;
- Le principe de subsidiarité doit absolument être préservé car il simplifie la lecture des règles par les porteurs de projet. Il consiste en effet à rendre compatible un document d'urbanisme seulement avec celui qui lui est immédiatement supérieur : le PLU est ainsi confronté au SCOT et, en son absence, au schéma régional. Ce sont donc les dispositions du PLU qui gouvernent les projets ;
- L'article L 131-1 du Code de l'urbanisme serait adapté selon ces préceptes.

## 2.2 SUR L'INTERVENTION DES ABF (ARTICLE 15)

D'une part, les avis seront rendus purement consultatifs dans le cadre d'opérations de lutte contre l'habitat indigne (dont la compétence est remontée au niveau intercommunal) et pour les pylônes de téléphonie mobile afin d'éviter de bloquer l'équipement des territoires en réseaux de communication (une exception est posée dans le cadre d'immeubles protégés au titre des monuments historiques) ; en cas de silence dans le délai imparti, l'avis étant réputé donné.

D'autre part, en cas de recours contre un avis de l'ABF devant le préfet de région formé par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, le silence préfectoral vaudra approbation de ce projet de décision (et non plus rejet).

Là encore, d'autres améliorations mériteraient d'être proposées (adaptation de l'article L 621-32 du code du patrimoine).

▪ **Sur le bien-fondé des avis de l'ABF**

En zone urbaine dense, la plupart des projets sont réalisés aux abords d'un monument historique, d'où l'obligation de recueillir l'accord de l'ABF avant l'obtention de l'autorisation de construire.

Selon le Code du patrimoine<sup>29</sup>, la délimitation de ces « abords » s'effectue à travers un périmètre local de protection ou, à défaut, sur le fondement du principe d'un rayon de visibilité de 500 mètres. Il appartient à l'ABF de proposer ce périmètre (qui peut s'étendre au-delà de ce rayon) au préfet du département qui prend la décision, sous réserve de l'accord de la ou des commune(s) intéressée(s), de celui de l'autorité compétente en matière de PLU, puis d'une enquête publique. Le tracé du périmètre est annexé au PLU dans les conditions applicables aux servitudes d'utilité publique<sup>30</sup>.

Les avis de l'ABF font, de manière récurrente, l'objet de critiques de la part des porteurs de projet quant à leur manque de prévisibilité, les contraintes parfois très pointues qu'ils imposent et les distorsions d'un ABF à l'autre.

**La CCI Paris Ile-de-France préconise les améliorations suivantes :**

- Prévoir en amont des **prescriptions générales** propres à chaque périmètre de protection qui seraient intégrées dans un cahier des charges annexé à la décision du préfet arrêtant ledit périmètre après enquête publique. Elles constitueraient le fondement des prescriptions particulières opposées lors de l'avis rendu sur le projet objet de l'autorisation de construire. Le pétitionnaire saurait donc dès le début à quoi s'en tenir, évitant ainsi « les mauvaises surprises » lors du permis ;
- Les **annexer obligatoirement au PLU** selon le droit commun du Code de l'urbanisme.

▪ **Sur la transparence de ces avis**

Afin d'améliorer la transparence des avis des ABF et permettre à un porteur de projet d'y avoir accès facilement, il serait utile d'en **imposer la publication sur le site du Ministère de la culture**, car aujourd'hui ils ne sont accessibles que via la consultation de l'autorisation de construire.

De surcroît, il serait opportun de prévoir dans la loi la **notification de l'avis de l'ABF au pétitionnaire** du permis de construire, un avis défavorable impliquant un refus de celui-ci. En effet, actuellement, dans le silence des textes, le Conseil d'Etat<sup>31</sup> estime que le défaut de cette notification est sans incidence sur la légalité du permis et qu'il appartient au pétitionnaire de solliciter une telle information auprès de l'ABF ; ce qui revient à faire peser

<sup>29</sup> C. pat. Art. L 621-30

<sup>30</sup> C. urb., art. L. 153-60 : annexion d'office par le préfet en cas de carence des communes dans un délai de trois mois

<sup>31</sup> CE 29 mars 2017, Société Maryse : req. n°392940

sur le porteur de projet la charge de « quémander » auprès d'une Administration un avis qui peut compromettre la poursuite de son opération. Une telle situation n'est pas tenable, d'où la proposition de la CCI Paris Ile-de-France.

### 2.3 SUR LES AUTORISATIONS D'URBANISME (ARTICLES 16 ET 17)

Le projet de loi prévoit plusieurs mesures utiles :

- Limitation des pièces requises dans le dossier d'instruction aux seules nécessaires à la vérification du respect des règles d'urbanisme, de salubrité et de sécurité publique et à celles d'autres législations strictement énumérées aux articles L 425-1 et s. du code de l'urbanisme, à l'exclusion de toutes autres réglementations étrangères à l'urbanisme ;
- Dématérialisation des autorisations, à l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2022, par la mise en place de téléprocédures dans les communes dépassant un seuil d'habitants fixé par décret ;
- Meilleure information dans les autorisations d'urbanisme (C. urb. art. L 423-2 et 3). L'article 17 prévoit une réorganisation des fichiers statistiques pour en faire de véritables bases de données utiles dans leur délivrance et leur mise en œuvre et de suivi des politiques publiques sur la construction neuve, notamment via la transmission par les autorités compétentes des informations contenues dans les demandes d'autorisation, dans le traitement et le contrôle des taxes d'urbanisme et de la fiscalité locale.

#### PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE

##### ➤ Sur la complétude du dossier et les demandes de pièces en cours d'instruction

Depuis une importante réforme des autorisations d'urbanisme entrée en vigueur le 1er octobre 2007, l'autorité compétente dispose d'un délai d'un mois pour notifier une demande de pièces complémentaires au dossier fourni par le demandeur et le délai d'instruction court à compter de la réception de la dernière des pièces manquantes. A l'expiration de ce délai d'un mois, toute injonction en ce sens n'a plus d'effet sur le délai d'instruction qui court à compter du dépôt dudit dossier.

**Dès que la dématérialisation sera effective (avant 2022), il serait indispensable, selon la CCI Paris Ile-de-France, de raccourcir d'un mois à 8 jours le délai de notification de la complétude du dossier de demande, le délai d'instruction et d'obtention du permis tacite en seraient abrégés d'autant.**

De surcroît, l'administration ne peut réclamer que des pièces limitativement énoncées par le Code de l'urbanisme, un PLU ne peut édicter des obligations de productions supplémentaires. Il s'est agi de mettre un terme à des pratiques où de telles sollicitations successives empêchaient le délai d'instruction de courir et prolongeait ainsi indéfiniment les périodes d'instruction, au détriment des porteurs de projet.



Mais en cas de contentieux contestant une demande de pièces invoquée comme irrégulière par le pétitionnaire, par exemple s'écartant de la liste fermée édictée par le Code, les textes sont muets quant à la portée d'un tel litige. Dans deux arrêts de 2015<sup>32</sup>, le Conseil d'Etat a précisé :

- qu'une demande de pièces complémentaires peut faire l'objet d'un recours en tant que décision faisant grief ;
- mais que son annulation, si elle est jugée illégale, ne saurait rendre le pétitionnaire titulaire d'une autorisation tacite. Elle lui permet néanmoins de réitérer sa demande d'autorisation sans avoir à reprendre toutes les formalités liées à l'instruction.

Là encore, le pétitionnaire subit les conséquences fâcheuses de sollicitations infondées de l'Administration. Il conviendrait de revenir par voie législative sur cette jurisprudence et de considérer qu'une **demande de pièce complémentaire irrégulière émanant de l'autorité compétente rend le pétitionnaire titulaire d'une autorisation tacite.**

#### ➤ Sur l'insécurité juridique liée au retrait des actes

Si un permis est entaché d'illégalité<sup>33</sup>, l'administration doit le retirer dans un délai de 3 mois à partir de la date de la décision (signature pour une décision expresse, expiration de la période d'instruction pour une décision tacite)<sup>34</sup>. Passé ce délai, le retrait ne peut intervenir qu'à la demande de son bénéficiaire.

La déclaration préalable est un mécanisme allégé qui pour des travaux, en zone urbaine du PLU, ne créant pas plus de 40 m<sup>2</sup> de surface de plancher, dispense de monter un lourd dossier de permis de construire ; elle est très utile lors d'extension ou de travaux modérés par exemple pour un commerce.

Dans un souci de simplification et de sécurité des demandeurs, la loi 2006-872 du 13 juillet 2006 avait interdit le retrait de la déclaration. Mais cette mesure était critiquée par certains qui considéraient que des constructions illégales même de moindre ampleur pouvaient ainsi perdurer.

Pour « calmer le jeu », le Conseil général de l'environnement et du développement durable, dans son rapport de mars 2010<sup>35</sup>, préconisait de rendre possible un tel retrait en cas d'illégalité manifeste à l'intérieur d'un délai inférieur à trois mois ; avec le risque toutefois d'ouvrir la voie à des interprétations divergentes sur la notion « d'illégalité manifeste » selon les autorités territorialement compétentes.

La loi ALUR du 24 mars 2014 s'est finalement orientée vers une mesure encore plus radicale en supprimant cette interdiction : dorénavant, une décision de non-opposition, expresse ou tacite, peut faire l'objet d'un retrait dans les conditions précitées pour le permis.

Or, cette faculté de retrait ne saurait être maintenue car elle fait peser une fragilité injustifiée sur des travaux mineurs. C'est à l'administration de faire diligence dès le dépôt de

---

<sup>32</sup> CE 8 avril 2015, Verrier c/ Commune de Ferrières-en-Gâtinais : req. n°365804 ; CE 9 décembre 2015, Commune d'Asnière-sur-Nouère : req. n°390273

<sup>33</sup> C. urb. art. L 424-5

<sup>34</sup> Ce dispositif, propre à l'urbanisme déroge disposition au droit commun où ce délai est fixé à 4 mois (art. L 242-1 du Code des relations entre le public et l'administration).

<sup>35</sup> Rapport n°007015-01 : JCP A 2010, no 10, alerte 79

la déclaration, éventuellement pour s'y opposer, et non pas au constructeur à subir a posteriori les conséquences d'une absence de contrôle.

La CCI Paris Ile-de-France préconise **d'abandonner la faculté de retirer une déclaration préalable** (modifier l'article L 424-5 du code de l'urbanisme en ce sens).

### 3. EN MATIÈRE DE CONTROLE DES CONSTRUCTIONS PAR L'ADMINISTRATION (ARTICLE 23)

#### 3.1 SUR LE DROIT DE VISITE DES CONSTRUCTIONS (C. URB. ART. L 461-1 ET S.) :

Actuellement, l'administration peut visiter les constructions pour contrôler le respect des autorisations pendant le chantier et dans un délai de trois ans à compter de l'achèvement, ce droit s'accompagne d'une communication de tous documents utiles. C'est en pratique lors de ces visites que des procès-verbaux d'infraction peuvent être dressés. L'article L 461-1 en vigueur à ce jour ne comporte pas plus de précisions encadrant ce droit de visite notamment au regard de la protection de la propriété privée. Seul le délit de violation de domicile peut être invoqué, sachant que la Cour de cassation estime qu'un chantier n'est pas en principe assimilable à un domicile<sup>36</sup>. De plus, il faut souligner que l'article L 480-12 du Code de l'urbanisme vise un délit d'entrave à ce droit de visite puni d'une amende de 3 750 euros et un mois d'emprisonnement (ce dernier n'ayant jamais été prononcé en pratique).

Le projet de loi pose des garde-fous pour mieux équilibrer les droits et obligations des « visiteurs » et des « visités », à l'instar du mécanisme instauré par la loi du 24 mars 2014 et ses décrets d'application sur le droit de visite avant exercice du droit de préemption :

- La visite est autorisée entre 8h et 20h ; en dehors de ces horaires, elle ne peut avoir lieu que si les lieux sont ouverts au public ;
- Pour les habitations, la visite doit se dérouler en présence de l'occupant ou avec son accord ; à défaut, les agents contrôleurs doivent obtenir une ordonnance du juge des libertés auprès du tribunal de grande instance, lequel doit vérifier le bien-fondé de la cette demande qui doit énoncer les éléments justifiant la visite (par exemple, soupçon d'infraction), le refus ou le constat d'absence de l'occupant.

S'il étend la durée du droit de visite post chantier de trois à six ans à compter de l'achèvement, c'est dans une logique d'alignement sur le nouveau délai de prescription des délits.

#### 3.2 CAS D'INFRACTIONS PÉNALES (C. URB. ART. L 480-17)

L'article L 480-1 du Code de l'urbanisme en vigueur habilite les officiers et agents de police judiciaire, ainsi que les agents assermentés de l'Etat et des collectivités territoriales, à dresser procès-verbal des délits d'urbanisme dans un délai de six ans à compter de l'achèvement de la construction.

---

<sup>36</sup> Cass.crim, 19 octobre 2004, n°04-82.620 ; droit pénal 2005, n°7, note J. H. Robert

Là encore, le projet de loi procède à un certain rééquilibrage :

- Il introduit dans le Code de l'urbanisme un processus de mise en demeure préalable (déjà fréquent en pratique) : le préfet ou l'autorité compétente en matière d'autorisation pourra enjoindre au maître d'ouvrage, dans un délai ne pouvant excéder 6 mois, de déposer une demande de permis ou une déclaration de régularisation (C. urb. art. L 460-4) ;
- S'agissant du constat du délit, les agents verbalisateurs doivent informer le procureur, qui peut s'y opposer, avant tout accès à des locaux professionnels entre 6h et 20h ; en dehors de ces horaires, l'accès n'est possible que si les lieux sont ouverts au public ;
- Pour les domiciles ou les locaux mixtes avec une partie d'habitation, l'accès est admis entre 6h et 20h, avec accord écrit de l'occupant et mentionné au procès-verbal ; à défaut, est requise la présence d'un OPJ autorisé par l'autorité judiciaire.

**PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE**

Ces dispositions plus respectueuses du droit de propriété et plus enclines à encourager la régularisation avant tout « couperet » répressif, sont à soutenir.

## CHAPITRE 5. LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ LIÉE AUX RECOURS EN MATIÈRE D'URBANISME (ARTICLE 24)

La multiplication des recours « mine » le droit de l'urbanisme et constitue un frein aux projets de construction et d'aménagement, à l'heure où il faut construire plus vite et mieux. Certes, sur le plan statistique, les recours ne concernent que 1,2 à 1,6 des permis et 50% des permis contestés portent sur des maisons individuelles, entre 25% et 33% sur des immeubles collectifs. Les recours émanent majoritairement de riverains, d'associations pour 10% et des préfets pour aussi 10%<sup>37</sup>. Mais au-delà des statistiques, le ressenti est « violent » pour les porteurs de projet pour lesquels le recours est une épée de Damoclès qui suspend leur opération et leur font souvent perdre la confiance des banques et de leurs investisseurs, sans oublier le coût financier lié à l'indemnisation d'entreprises ou de divers prestataires. Il existe de plus de véritables « professionnels » du recours allant parfois jusqu'au « chantage » au désistement.

A cela s'ajoutent les délais de jugement qui paraissent longs surtout si des voies d'appel ou de cassation sont exercées. Les statistiques donnent un délai moyen de 23 mois pour statuer sur un permis de construire en première instance, 16 à 18 mois en appel et 14 mois en cassation, soit environ 5 ans, sachant que ces délais ne sont pas excessifs au regard d'autres pays voisins.

Face à une telle situation et suite au rapport Labetoulle<sup>38</sup>, l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 a renforcé les exigences dans l'exercice des recours et conféré des pouvoirs supplémentaires au juge administratif pour indemniser les fameux « recours abusifs ». La tâche n'est pas facile car le droit au recours est reconnu par la Convention européenne des droits de l'homme, un juste équilibre doit donc être trouvé. Malgré les avancées considérables de cette ordonnance, des brèches restent ouvertes. D'où un nouveau rapport demandé au Conseil d'Etat<sup>39</sup> en 2017, le rapport Maugüé dont le projet de loi s'inspire largement.

### 1. MAÎTRISE DE L'INTÉRÊT À AGIR (C. URB. ART. L 600-1-2-1)

Le projet de loi renforce l'obligation pour les requérants d'établir leur intérêt à agir pour tout recours de tiers contre « une autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol », formule très générale incluant ainsi les permis de construire, d'aménager, de démolir et également la déclaration préalable (non visée aujourd'hui expressément par le texte).

Le recours doit porter sur le projet autorisé (et non sur la phase de travaux).

Les recours contre les refus et oppositions à déclaration ne sont pas concernés car émanent du pétitionnaire.

---

<sup>37</sup> Rapport du groupe de travail présidé par Christine Maugüé, Conseillère d'Etat, février 2018

<sup>38</sup> Groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, Président honoraire de la Section du contentieux du Conseil d'Etat, « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre » : avril 2013.

<sup>39</sup> Rapport Maugüé, précité

Cette généralisation à tous les formes d'autorisation d'urbanisme, y compris déclaratives est particulièrement judicieuse car la déclaration de travaux, comme on l'a vu pour le retrait, touche de petits projets (vitrine d'un commerce) dont le blocage peut être très préjudiciable pour une entreprise.

## 2. ENCADREMENT DES PROCÉDURES

### 2.1 SUR LE RÉFÉRÉ-SUSPENSION (C.URB. ART. L 600-3 ET L 600-4-2)

Ce mécanisme qui permet au juge de suspendre un permis jusqu'à la décision juridictionnelle sur le fond est davantage encadré pour éviter des dérives :

- Il ne peut être engagé que jusqu'à la cristallisation des moyens soulevés en premier ressort ;
- La présomption de la condition d'urgence est consacrée dans la loi.

La cristallisation des moyens est un bon butoir car l'ajout impromptu de nouveaux moyens à tout moment de la procédure est une des causes du dérapage des délais juridictionnels.

Au-delà du référé, pour les instances au fond, il faudrait imposer cette cristallisation des moyens dans un délai de deux mois à compter de la communication aux parties de la production du premier mémoire en défense.

Cela étant, pour canaliser les abus, il faudrait **abandonner la présomption d'urgence sur ce référé**, le requérant devant alors prouver que le permis attaqué au fond doit être immédiatement suspendu sauf à causer des dommages irréversibles à son environnement.

### 2.2 SUR LA FACULTÉ D'ANNULATION PARTIELLE OUVERTE AU JUGE ADMINISTRATIF (C. URB. ART. L 600-5 ET L 600-5-1)

Le projet de loi consacre deux lignes jurisprudentielles consistant à :

- Obliger le juge à motiver un refus d'annulation partielle ou de sursis à statuer dans l'attente d'une régularisation ;
- Lui permettre de prononcer une annulation partielle ou un sursis à statuer même après achèvement des travaux.

Le texte consacre une jurisprudence bien établie qui tend à faciliter la régularisation. Le Conseil d'Etat considère que le juge doit motiver une annulation partielle en énonçant les motifs qui l'ont conduit à écarter les autres moyens<sup>40</sup>. Il doit aussi avant de prononcer l'annulation partielle vérifier que les autres moyens soulevés ne peuvent fonder une annulation totale et indiquer pour quels motifs ils doivent être écartés<sup>41</sup>.

De même, dans un important arrêt du 22 février 2017, Mme Bonhomme<sup>42</sup>, la Haute Juridiction administrative a estimé que l'achèvement des travaux est sans incidence sur le sursis à statuer en vue d'une régularisation : le juge doit apprécier cette possibilité au regard de l'irrégularité en cause :

### 2.3 SUR LES EFFETS DE L'ANNULATION D'UN DOCUMENT D'URBANISME (C. URB. ART. L 600-12-1 ET L 442-14)

Le texte instaure deux mesures de sécurisation des projets :

- Les autorisations d'urbanisme, y compris celles portant sur un lotissement, ne sont pas affectées si le SCOT ou le PLU a été annulé ou déclaré illégal totalement ou partiellement sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet autorisé ;
- Ce principe ne vaut pas pour les refus et oppositions à déclaration car leur invalidation bénéficie aux pétitionnaires.

Cette mesure contribue pleinement à la sécurité juridique.

### 2.4 SUR LE RECOURS CONTRE UN PERMIS MODIFICATIF OU DE RÉGULARISATION

Le projet de loi prévoit que si la délivrance du permis modificatif au cours d'une instance contre le permis initial et qu'il est communiqué aux parties, la légalité de cet acte modificatif ne peut être contestée que dans le cadre de cette instance principale (C.urb. article L 600-5-2);

En jurisprudence, lorsque le juge d'appel sursoit à statuer en vue d'une régularisation, il lui appartient ensuite de se prononcer sur le permis modificatif délivré à ce titre, il n'existe alors aucune atteinte au double degré de juridiction qui ne constitue ni un principe général du

<sup>40</sup> Avis no 376760, Sté Batimalo et Cne de Saint-Malo : BJDJ 4/2014, p. 317, concl. X. de Lesquen ; AJDA 2014, p. 1292

<sup>41</sup> CE 16 octobre 2017, req. n°398902 : AJDA 2017, p. 2452

<sup>42</sup> Req. no 392998 : JurisData no 2017-002927 ; JCP A 2017, no 9, act. 175, L. Erstein ; Constr-urb. 2017, n°4, comm. 52, P. Cornille ; JCP A 2017, n°29, 2193, chron. R. Vandermeeren ; BJDJ 3/2017, p. 187, concl. S. von Coester, obs. X. de Lesquen ; JCP A 2017, n°42, 2250, E. Vital-Durand

droit ni un principe de valeur conventionnelle ou constitutionnelle. Dans deux arrêts du 19 juin 2017, Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte-Stendhal<sup>43</sup>, le Conseil d'Etat a considéré que :

- D'une part, le permis modificatif peut être contesté mais sur des moyens qui lui sont propres et au motif que le permis initial n'était pas régularisable ;
- D'autre part, **lorsque le juge sursoit à statuer en vue d'une régularisation, une demande de permis modificatif n'a pas à être déposée par le constructeur, l'autorité compétente est saisie de par ce jugement avant-dire droit de sursis. Cet avantage pour le constructeur mériterait d'être consacré dans le projet de loi.**

**Plus généralement, faut-il imposer un délai maximal de jugement ?** Le rapport Maugué le préconisait et le fixait à 10 mois, le projet de loi ne retient pas cette mesure. En effet, est-ce bien réaliste pour toutes les juridictions, surtout celles en zone tendue et « anxiogènes » en matière de recours ? **Il serait préférable, selon la CCI Paris Ile-de-France, de maintenir l'actuel article L 600-13 du Code de l'urbanisme qui prévoit une caducité de la requête si le requérant ne fournit pas les pièces requises dans le délai imparti par le juge. C'est en effet une façon de faire s'éterniser les instances.**

Par ailleurs, **il conviendrait de généraliser sans limitation géographique ou dans le temps** le dispositif de l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative qui prévoit que, jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2018, **les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours dirigés contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation** ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du Code général des impôts (zones tendues).

Ces dispositions qui dérogent au principe du double degré de juridiction, ont pour objectif, dans les zones où la tension entre l'offre et la demande de logements est particulièrement forte, de réduire le délai de traitement des recours pouvant retarder la réalisation d'opérations de construction de logements.

## 2.5 SUR L'ACTION EN DÉMOLITION DEVANT LE JUGE JUDICIAIRE :

Le projet de loi traite ici du cas délicat, visé à l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme, de poursuite pénale d'un constructeur qui a pourtant respecté son permis de construire, ce qui signifie que le permis a été délivré en violation des règles d'urbanisme. Dans ce cas, le constructeur ne peut être condamné à démolir que si préalablement le permis a été annulé par le juge administratif et si le bâtiment ne se situe pas dans une des quatorze zones protégées énoncées par ce même article.

Le projet de loi intervient ici a minima : en cas d'annulation du permis sur déféré préfectoral, le préfet pourra exercer l'action en démolition sans limitation aux zones protégées (C.urb. art. L 600-6).

---

<sup>43</sup> Req. n°398531 et n°394677 : AJDA 2017, p. 1254 ; JCP A 2017, n°26, act. 475, F. Tesson ; Constr-urb. 2017, n°9, comm. 116, X. Couton, jurisdata n°2017-012341 et 2017-012346 ; BJD 5/2017, p. 306, concl. A. Bretonneau, obs. X. de Lesquen

Le texte envisagé ne protège pas le constructeur respectueux de son permis de construire mais qui se retrouve « au pénal ».

Face à une situation aussi inéquitable, le rapport Labetoulle précité avait préconisé de limiter l'action en démolition. Partant du double constat que la menace qu'un recours contre un permis suspend « de fait » l'opération immobilière et que le risque de démolition qui s'en suit paralyse toute intervention des banques ou des notaires, il était proposé de modifier l'article L 480-13 pour réserver l'action en démolition en cas de conformité à un permis de construire que si celui-ci avait été préalablement annulé par la juridiction administrative et que si le projet se trouvait dans une zone de protection particulière. Ce fut chose faite avec la loi Macron du 6 août 2015. Toutefois, la liste des zones objet d'une protection spéciale justifiant le recours à la démolition est si étendue (14 au total) que le principe du caractère exceptionnel de la démolition est vidé de sa substance.

Deux modifications pourraient être opportunément apportées à l'article L 480-13 :

- **Réduire la liste légale des cas dans les lesquels la démolition peut être prononcée par le juge judiciaire en cas de respect par le constructeur de son permis de construire ;**
- **Limiter ainsi la démolition aux zones de protection** des lois Montagne et littoral, les sites Natura 2000, les parcs nationaux, les zones inconstructibles des plans de prévention des risques, le juge pouvant toutefois, en dehors de ces zones, ordonner la démolition au regard de la gravité de l'infraction et de l'impossibilité de régularisation.

### 3. ACTION EN INDEMNISATION DES RECOURS ABUSIFS

Le texte supprime tous les freins encore existants à cette action (C. urb. art. L 600-7) :

- Le caractère excessif du préjudice de la victime ;
- Le recours du tiers « excédant un ses intérêts légitimes » est remplacé par la formule : «traduisant un comportement abusif de sa part».

Par ailleurs, il prévoit un meilleur encadrement des transactions financières visant les désistements monnayés (C. urb. art. L 600-8) par deux mesures :

- Les interdire aux associations sauf si elles agissent pour la défense de leurs intérêts légitimes propres ;
- Etendre l'obligation d'enregistrement auprès de l'administration fiscale aux transactions conclues en amont de l'introduction d'un recours contentieux (par exemple, lors d'un recours gracieux).

La suppression du caractère excessif rejoint la proposition de la CCI Paris Ile-de-France émise dans son rapport du 7 décembre 2017.



#### 4. GÉNÉRALISATION DU DISPOSITIF ANTI-RECOURS ABUSIFS (C. URB. ARTICLE L 600-13)

Le projet de loi applique l'ensemble du dispositif de lutte contre les recours abusifs aux permis de construire valant autorisation au titre d'une autre législation, comme les permis tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, sauf disposition contraire de la législation en cause.

##### PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE

**L'urbanisme commercial étant très exposé à de multiples recours de concurrents, cette généralisation du dispositif anti recours abusif est une avancée. Elle consacre une jurisprudence récente de la CAA de Versailles** du 29 décembre 2016<sup>44</sup>, SARL BBG, qui a considéré que le juge administratif pouvait utiliser le droit commun de l'article R. 741-12 du Code de justice administrative qui lui permet d'infliger une amende de 10 000 euros pour recours abusifs. Dans cette affaire, une société concurrente du porteur de projet d'une extension de centre commercial avait saisi la CNAC de l'avis favorable de la CDAC puis avait directement contesté l'avis de la CNAC devant le juge. Cette requête a été jugée irrecevable car l'avis n'est pas un acte susceptible de recours, seul le permis de construire délivré peut être objet d'une action en annulation. Mais, surtout, la CAA relève que « *la présente requête s'inscrit dans le cadre d'une pratique aussi systématique qu'infructueuse de contestation contentieuse de tous les projets d'aménagement commercial que la SARL BBG estime être susceptibles de la concurrencer* », d'où l'amende pour recours abusif.

---

<sup>44</sup> Req. n 16VE00090

## CHAPITRE 6. ACCÉLÉRER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES ET FAVORISER LES MUTATIONS DU LOGEMENT SOCIAL

### 1. RÉORGANISATION DES STRUCTURES COMPÉTENTES DANS LE LOGEMENT SOCIAL (ARTICLES 28 ET 29)

Le projet de loi réorganise le « monde HLM » pour le rendre plus efficace. Ainsi les organismes de logement social pourront créer des filiales.

Surtout, la vente de logements sociaux est encouragée au prix fixé par le bailleur, soit celui du marché, et non celui évalué par le service des Domaines sans autorisation préfectorale préalable, sauf si ces ventes portent sur plus de 30% du parc du bailleur concerné.

#### PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE

On ne peut qu'être favorable à toute mesure améliorant la fluidité du marché et facilitant les parcours résidentiels.

**Au-delà de la réorganisation du monde HLM, il conviendrait d'imposer un retour annuel par Action Logement sur l'utilisation de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), connue sous l'appellation de «1% logement ». Prévus aux articles L 313-1 à 6 du CCH, cet impôt est versé par les employeurs sous forme d'investissements directs en faveur du logement des salariés, et ce quels que soient l'activité exercée et la forme juridique de l'entreprise. En tout état de cause, il faut défendre le contingent réservé aux salariés des entreprises, sinon celles-ci n'auraient plus à devoir acquitter cette participation.**

### 2. PRODUCTION DE LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES (ARTICLE 52 ET CCH, ARTICLE L 302-1)

Le texte prévoit que les intercommunalités situées en zones tendues devront établir des objectifs en matière de logements intermédiaires dans leurs programmes locaux de l'habitat (PLH), ceux existant devant être modifiés en ce sens dans les deux ans, y compris pour les PLU intercommunaux tenant lieu de PLH.

Plus précisément, sont concernées les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants frappées par un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement et par des niveaux élevés de loyers et de prix d'acquisition ainsi que par un nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc social( CGI, article 232). La liste de ces communes sera fixée par décret.

▪ **Intégrer le logement intermédiaire dans le quota de logements sociaux**

La création du statut de logement intermédiaire en 2014 a été une avancée qu’attendaient les salariés (et les entreprises qui les emploient) pour se loger dans de meilleures conditions en zone tendue, et permettant d’aboutir à des loyers inférieurs de 15 à 20 % par rapport au marché privé. Par ailleurs, dans la mesure où les opérations de logement sont de plus en plus fréquemment réalisées sur du foncier recyclé en zone dense à des prix de plus en plus élevés, le logement intermédiaire soutient l’effort de construction. En proposant des loyers accessibles aux ménages mais une rentabilité accrue pour les investisseurs, il donne de la souplesse dans la répartition des types de logements prévus par les opérateurs, au-delà de l’alternative classique entre le logement social à prix de sortie très contraint et logement privé libre. Il facilite ainsi le bouclage des budgets.

La Région francilienne est particulièrement concernée. En 2015, première année du dispositif Logement Locatif Intermédiaire (LLI), 3 000 LLI ont été agréés en Île-de-France (en plus des 30 000 logements sociaux). Le rythme de production poursuit sa montée en charge avec près de 3 500 LLI agréés en 2016, mais reste loin de couvrir les besoins. Entre les loyers avantageux du parc social (7-12 €/m<sup>2</sup>/mois)<sup>45</sup>, accessibles sous conditions de ressources, et le loyer moyen privé en zone très dense (25 €/m<sup>2</sup>/mois à Paris)<sup>46</sup>, la moitié des ménages franciliens serait concernée par le logement intermédiaire, capable de s’acquitter d’un loyer mensuel compris entre les loyers de type social et ceux du parc privé. En 2011, les logements intermédiaires disponibles en Île-de-France ne couvraient que 28 % des besoins des 454 000 ménages locataires à revenus moyens<sup>47</sup>. En 2017, il en manquerait 350 000, sur un parc total de plus de 5 millions de logements existants<sup>48</sup>. Cela représente d’ici à 2030, plus de 20 000 à construire chaque année pour répondre à la demande.

Pour doper davantage la production de tels logements, la CCI Paris Ile-de-France propose les mesures législatives suivantes :

- Intégrer le logement intermédiaire avec un ratio de 0,5 dans le quota de 25 % de logements sociaux, en augmentant le pourcentage global (modification de l’article L 302-5 du CCH) ;
- Alléger l’obligation de construction d’un logement social pour trois logements intermédiaires dans les communes disposant déjà d’une part importante de logements sociaux ;
- Introduire expressément dans l’article L 151-15 du PLU sur les servitudes de mixité sociale, la possibilité pour le règlement du PLU, dans des secteurs préalablement

<sup>45</sup> 90 % des loyers du parc locatif social en zone dense sont inférieurs à 10 €/m<sup>2</sup> (DRIEA – RPLS 2013, traitement AORIF).

<sup>46</sup> En zone dense, le loyer moyen « emménagé en 2014 » dans le privé oscille entre 18 €/m<sup>2</sup> en Petite couronne et 24 €/m<sup>2</sup> à Paris (OLAP, juillet 2015).

<sup>47</sup> « Les logements sociaux intermédiaires ». Groupe Bailleurs de l’Observatoire du logement social. IAU Île-de-France. 2011.

<sup>48</sup> [DRIHL. 2017. Les conditions de logement en Île-de-France.](#)

délimités, de fixer un pourcentage de logements intermédiaires dans les programmes de logements.

- **Accroître les bonus de constructibilité**

Le PLU peut déterminer<sup>49</sup> des secteurs en zone urbaine dans lesquels sont autorisés des dépassements de 20 % maximum de chacune des règles de gabarit ou de hauteur, en vue de l'agrandissement ou la construction de bâtiment d'habitation, ce bonus pouvant atteindre 50 % pour les logements locatifs sociaux. La loi Macron du 6 août 2015<sup>50</sup> a transposé ce dispositif au logement intermédiaire : dans des secteurs préalablement définis dans son règlement, le PLU peut instaurer une majoration maximum par secteur de 30 % du volume constructible résultant des règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol. Mais en pratique, cette faculté reste peu utilisée.

**Il serait opportun d'augmenter ce bonus de constructibilité de 30% prévue par la loi à 50%, à l'instar de celui applicable au logement social (modification en ce sens de l'article L 151-28, 4° du Code de l'urbanisme).**

---

<sup>49</sup> C. urb. art. L 151-28.

<sup>50</sup> C. urb. art. L 151-28, 4°.

## CHAPITRE 7. CONTRAT POUR LA REVITALISATION DES CENTRES-VILLES (ARTICLE 54)

Les centres-villes ont besoin d'une mobilisation forte. Le temps des rapports est passé, est venu celui de l'action législative. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : de 2001 à 2016, le taux de vacance commerciale a augmenté en moyenne de 6% à 11%. Une telle situation n'est plus tenable. Le projet de loi instaure, toujours dans un esprit de contractualisation, une forme originale d'intervention, l'opération de revitalisation de territoire (ORT). Elle constitue la déclinaison juridique du Plan gouvernemental sur les villes moyennes<sup>51</sup>, 220 d'entre elles ont été sélectionnées dont 17 en Ile-de-France<sup>52</sup>.

### 1. CRÉATION D'OPÉRATIONS DE REVITALISATION DE TERRITOIRE (CCH, ARTICLE L 303-2)

Selon le texte, l'objet de l'ORT est pluriel :

- Mettre en œuvre d'un projet global de territoire pour adapter et moderniser le parc de logements et de commerces ;
- Donner d'attractivité au tissu urbain ;
- Lutter contre la vacance des logements et des commerces ;
- Lutter contre l'habitat indigne ;
- Valoriser le patrimoine bâti ;
- Répondre aux enjeux de développement durable et d'innovation dans les secteurs du commerce et de l'artisanat.

L'ORT est une OPAH et devrait remplacer le contrat de revitalisation commerciale et artisanale issu l'article 19 de la loi Pinel du 18 juin 2014.

Les opérations de requalification des quartiers anciens dégradés existantes pourront être transformées en ORT.

### 2. PROCESSUS CONTRACTUEL

La convention associe l'Etat, ses établissements publics, une l'intercommunalité et tout ou partie de ses communes membres, ainsi que toutes personnes publiques ou privées souhaitant apporter une contribution financière, son soutien par ses actions ou prendre part à une opération prévue par la convention, sous réserve de l'absence de conflit d'intérêt.

Cela s'accompagne de la mobilisation de l'ingénierie de l'Etat et des forces locales : agences d'urbanisme, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), parcs naturels régionaux, établissements publics fonciers locaux et sociétés d'économie mixte, mécénat de compétences.

Le contenu de la convention est précisé :

---

<sup>51</sup> 5 milliards d'euros sont débloqués sur trois ans

<sup>52</sup> Hors Métropole du Grand Paris non incluse dans le Plan

- Définition du projet économique, urbain et social de revitalisation favorisant la mixité sociale, le développement durable et l'innovation dans le commerce et l'artisanat ;
- Identification des secteurs d'intervention dont l'un concerne nécessairement le centre-ville de la ville principale.

### 3. ACTIONS MENÉES DANS LE CADRE DE L'ORT

Il est possible de prévoir dans la convention de vastes champs d'intervention :

- Intervention immobilière et foncière de revalorisation des îlots d'habitat vacant ou dégradé (acquisitions, travaux, portage de lots de copropriété) ;
- Plan de relogement et d'accompagnement social des occupants avec pour objectif prioritaire leur maintien au sein du même quartier requalifié ;
- Mise en place de dispositifs coercitifs contre l'habitat indigne ;
- Plan de transition énergétique du parc immobilier ;
- Projet social de territoire avec actions de mixité sociale et d'adaptation de l'offre de logements et de services publics à la perte d'autonomie des habitants ;
- Actions et opérations d'aménagement des espaces et équipements publics de proximité (accessibilité, localisation, desserte des commerces de centre-ville et mobilité) ;
- Actions de modernisation ou création d'activités économiques, commerciales et artisanales, culturelles, sous la responsabilité d'un coordinateur ;
- Création, extension, transformation ou reconversion de surfaces commerciales et artisanales, en particulier en centre-ville ;
- établissement ou évolution de documents d'urbanisme pour atteindre les objectifs de la convention, y compris sur une procédure en cours si le projet de document n'est pas encore arrêté.

Le contrat fixe le calendrier des actions, le plan de financement et la répartition entre secteurs d'intervention.

### 4. PROCÉDURES SPÉCIALES À L'ORT

Outre la possibilité d'instaurer un droit de préemption urbain renforcé (y compris donc sur les immeubles de moins de quatre ans et les copropriétés de plus de dix ans) et d'un droit de préemption commercial avec faculté de délégation à l'opérateur, l'ORT se distingue surtout par un dispositif spécifique et dérogatoire en matière d'urbanisme commercial (C. com. art. L 752-2).

Ne sont pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale (AEC) les projets visés aux alinéas 1 à 6 de l'article L 752-1 du Code de commerce : création ou d'extension de magasin de commerce de détail ou d'ensemble commercial supérieurs à 1000 m<sup>2</sup> de surface de vente, changement de secteur d'activité de plus de 2 000 m<sup>2</sup> ou plus de 1 000 m<sup>2</sup> dans le secteur alimentaire, réouverture au public sur le même emplacement d'un magasin de plus de 1 000 m<sup>2</sup> non exploité depuis plus de trois ans, dès lors qu'ils s'implantent dans le centre-ville de la ville principale de l'ORT ; les drives sont exclus de cette dispense.

Parallèlement, le projet de loi instaure un moratoire local sur la « périphérie ». L'enregistrement ou l'examen en CDAC de la seule création (et non de l'extension) d'un magasin ou d'un ensemble commercial supérieur au seuil légal de 1 000 m<sup>2</sup> est suspendu si le préfet du département le décide, après avis de l'intercommunalité et des communes signataires de l'ORT. Cette décision préfectorale est prise au regard des critères suivants : caractéristiques du projet, niveau et évolution du taux de logements vacants, de vacance commerciale et de chômage dans les centres-villes et territoires concernés. Cette suspension vise exclusivement les projets situés dans les communes signataires de l'ORT mais hors de ses secteurs d'intervention.

Toutefois, le préfet peut étendre cette suspension aux mêmes projets de nature à compromettre gravement l'objectif de l'ORT et qui sont, quant à eux, situés dans des communes non signataires mais appartenant à l'intercommunalité signataire ou limitrophe après avis de ces communes et intercommunalités.

La durée maximale de la suspension est de trois ans, prorogeable d'un an maximum par le préfet, après avis de l'intercommunalité et des communes signataires.

Ce dispositif est applicable aux projets de l'EPARECA soumis directement à autorisation de la CNAC après avis de la CDAC.

## 5. PROPOSITIONS DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE

### 5.1 SUR LE PRINCIPE DE L'ORT

Si faciliter les projets d'implantation commerciale en centre-ville peut-être une opportunité pour leur revitalisation, certaines conditions doivent être remplies.

D'une part, ce mouvement doit s'inscrire dans **une vision globale et partagée du territoire entre tous les acteurs publics et privés**. C'est pourquoi la **contractualisation de l'ORT** est à saluer. L'échelon intercommunal favorise évidemment cette globalité afin d'insérer au mieux le commerce dans son environnement urbain, lui permettant ainsi de répondre aux attentes des populations. Ce projet de territoire doit inclure dans l'ORT, outre le commerce, le logement, l'activité économique, industrielle, tertiaire, de bonnes modalités de desserte et la localisation pertinente des services publics ou administratifs (éviter leur délocalisation). C'est donc la finalité même de l'ORT qui doit être approuvée, **cette approche multifonctionnelle a toujours été défendue par la CCI Paris Ile-de-France<sup>53</sup>**.

D'autre part, **l'ORT doit être accompagnée d'une politique d'urbanisme des collectivités territoriales nécessaire pour actionner divers leviers de mise en œuvre**. On en citera deux, essentiels :

- La **protection des linéaires commerciaux et artisanaux dans les PLU** intercommunaux (PLUI) et les PLU communaux. La définition des rues marchandes où le commerce et l'artisanat de proximité doivent être préservés, voire développés, constitue un « renfort » important pour **l'ORT**. Une mise en compatibilité des PLU est utilement

---

<sup>53</sup> Notamment, rapport du 18 février 2016 : « Promouvoir les nouvelles centralités commerciales ».

prévue par le projet de loi mais il conviendrait que ce processus soit allégé et accéléré, par exemple en la **dispensant d'enquête publique par recours à la mise à disposition du public par voie électronique** de l'article L 123-19 du Code de l'environnement. Ainsi, on pourrait appliquer la procédure de **modification simplifiée des PLU de l'article L 153-45 du Code de l'urbanisme en y visant expressément l'ORT** ;

- Dans le même esprit, il est essentiel d'assurer une **bonne coordination entre l'ORT et le périmètre de sauvegarde ouvrant l'exercice du droit de préemption commerciale**. Le processus suivant pourrait être envisagé : à défaut de mise en compatibilité spontanée de la part des communes, une modification dudit périmètre pourrait être sollicitée par le préfet ou le président de l'intercommunalité signataire de l'ORT ; en cas de refus par la commune, le préfet pourrait alors procéder d'office à cette adaptation (compléter à cette fin l'article L 214-1 du Code de l'urbanisme).

Au-delà de ces leviers réglementaires, la CCI Paris Ile-de-France réitère sa proposition déjà énoncée supra en matière de politique foncière afin de prévoir, ici **au sein de l'ORT**, la possibilité de constituer une Association foncière urbaine de projet (**AFUP**), particulièrement adaptée au commerce de centre-ville. Celui-ci subit les effets négatifs de micro-surfaces (inférieures à 50 m<sup>2</sup>) qui freinent son développement. Un outil consensuel de **remembrement foncier** serait donc opportun.

Enfin, **dans les ORT, pour favoriser l'implantation de commerces de proximité, il conviendrait de les faire bénéficier, sans condition de seuil, d'une exonération de plein droit de la taxe d'aménagement exigible lors d'un permis de construire ou d'une déclaration de travaux** ; actuellement, cette exonération est à la seule faculté des communes et est limitée aux établissements de moins de 400 m<sup>2</sup> de surface de vente (ajouter un 10° dans l'article L 331-7 du Code de l'urbanisme en visant expressément l'ORT au titre des exonérations de plein droit et préciser dans le 4° de l'article L 331-9 que l'exonération facultative vaut hors ORT).

## 5.2 SUR LA LIBÉRALISATION DES IMPLANTATIONS COMMERCIALES DANS L'ORT

Le principe de rendre plus aisée l'installation de commerce en centre-ville en levant des freins administratifs trop lourds est séduisant, sous réserve de quelques précautions.

La CCI Paris Ile-de-France préconise le dispositif suivant :

- La dispense d'autorisation comme prévue par le projet de loi resterait le principe ;
- Mais **le préfet aurait la faculté, d'office ou sur demande du président de l'intercommunalité signataire de l'ORT, des chambres consulaires (CCI ou CMA) ou de tout professionnel dont l'activité s'exerce dans la zone de chalandise et susceptible d'être affecté par le projet ou de toute association le représentant<sup>54</sup>, de saisir la Commission Nationale d'Aménagement Commercial (CNAC) si un projet susceptible de bénéficier de la dispense, lui semble de nature à compromettre l'équilibre de l'aménagement commercial au sein de l'ORT.**

Une autre voie aurait été d'instaurer un plafond légal de surface à cette dispense mais chaque territoire ayant sa spécificité, un plafond ne saurait être unique, l'impact d'un projet

---

<sup>54</sup> Reprise de l'article L 752-17 du Code de commerce relatif à l'intérêt à agir contre les AEC



étant différent en secteur dense, périurbain ou rural. La CCI Paris Ile-de-France a donc écarté cette idée.

### 5.3 SUR LE « MORATOIRE » LOCAL

Avant tout, la CCI Paris Ile-de-France tient à souligner que le projet de loi ne retient pas, fort opportunément, un mécanisme de « moratoire » national des AEC. Il aurait été en effet totalement contreproductif ne faisant que reculer dans le temps un dépôt massif de demandes d'autorisation dès la fin du moratoire. De surcroît, des doutes sérieux existaient quant au respect de la liberté d'entreprendre d'ordre constitutionnel.

**Un « moratoire » local relevant de la compétence du représentant de l'Etat et lié à une ORT paraît donc plus raisonnable.** Cette faculté de suspendre l'enregistrement et l'examen des demandes en CDAC concerne les parties des communes signataires de l'ORT hors secteurs d'intervention stipulés et des parties de communes non signataires mais membres de l'intercommunalité signataire ou d'une intercommunalité limitrophe, dès lors que les projets en cause peuvent compromettre gravement la mise en œuvre de l'ORT. La « périphérie » est donc ici largement entendue.

Cette faculté ouverte au préfet est à approuver dans son principe car elle permet de garantir le bien-fondé même de l'ORT contractuelle. Toutefois, ses modalités d'application suscitent des réserves de la part de la CCI Paris Ile-de-France. En effet, les projets susceptibles d'être visés par ce « moratoire » sont limités aux seules « créations » de magasins et d'ensemble commerciaux. La CCI Paris Ile-de-France considère que **les projets d'extension pourraient être intégrés dans cette faculté de « moratoire » préfectoral, sauf s'ils s'accompagnent d'une réhabilitation**, afin de ne pas entraver la rénovation de centres commerciaux périphériques existants et d'éviter ainsi l'apparition de friches (viser dans le texte les 2° et 5° alinéas de l'article L 752-1).

### 5.4 SUR D'AUTRES RÉFORMES INDISPENSABLES DE L'URBANISME COMMERCIAL

Le système légal d'encadrement de l'urbanisme commercial est aujourd'hui « à bout de souffle ». Pour preuve, l'AEC ne joue plus son rôle avec 80 à 90% de taux d'acceptation en commissions départementales<sup>55</sup>. La Commission nationale est plus rigoureuse avec un taux de refus proche des 50%, 47% en 2016. Le développement des mètres carrés continue donc (plus de 2 millions autorisation par an en moyenne) alors que les modèles économiques se transforment radicalement à l'aune du numérique. Autre phénomène à signaler, seuls 40%<sup>56</sup> des AEC obtenues sont mises en œuvre, d'où des « autorisations pour rien ».

C'est pourquoi, au-delà de la revitalisation des centres-villes, l'urbanisme commercial exige des réformes profondes. Deux volets sont à explorer.

#### ▪ Autorisation des projets

En premier lieu, la CCI Paris Ile-de-France suggère de créer une **commission régionale d'aménagement commercial** (CRAC) directement compétente pour les projets dont la zone

---

<sup>55</sup> Rapport annuel pour 2016 de la CNAC

<sup>56</sup> Rapport CNAC précité

de chalandise dépasse deux départements. Un seuil pourrait s'ajouter selon les régions, par exemple 40 000 m<sup>2</sup> en Ile-de-France, afin d'éviter l'engorgement rapide de cette instance régionale. La **composition de cette CRAC serait adaptée à sa dimension régionale** avec l'entrée de plusieurs représentants du Conseil régional (actuellement, un seul siège en CDAC), la présidence en serait confiée au préfet de région ou son représentant (compléter en ce sens l'article L 751-2 du Code de commerce). Si plusieurs régions sont concernées, une commission interrégionale statuerait, comme c'est le cas aujourd'hui des commissions interdépartementales.

En deuxième lieu, à l'instar de la récente jurisprudence de la CNAC et du Conseil d'Etat, **les critères décisionnels de l'article L 752-6 du Code de commerce mériteraient d'être complétés concernant l'aménagement du territoire, le développement durable et la protection du consommateur.** La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a surtransposé la Directive Services du 12 décembre 2006 dont l'article 14-5 interdit « *l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi d'une autorisation à la preuve de l'exigence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à apprécier l'adéquation avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente.* » Si cet article a eu pour effet de prohiber les études d'impact économiques prescrites par la loi Raffarin du 5 juillet 1996 pour les projets supérieurs à 1000 m<sup>2</sup>, il n'empêche pas que les exigences d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection du consommateur soient appréhendées au regard de raisons impérieuses d'intérêt général dont la jurisprudence de la Cour de justice européenne (CJUE) se fait régulièrement l'écho en y incluant la viabilité des centres-villes et la préservation du commerce de proximité comme il ressort d'un arrêt du 30 janvier 2018<sup>57</sup>. Dans cette affaire, une commune des Pays-Bas disposait, à l'extérieur du quartier commercial historique du centre-ville, d'une zone commerciale accueillant des commerces de biens volumineux (meubles, bricolage, jardinerie, automobiles, matériaux de construction...). Le plan d'occupation des sols affectait cette zone exclusivement à de tels produits et les interdisait en centre-ville où seuls les biens non volumineux étaient autorisés. Sur le fondement de l'article 15 de la même Directive qui impose aux Etats d'abolir de leur réglementation toute disposition discriminatoire, une telle restriction territoriale pouvait-elle être ainsi qualifiée ? La CJUE répond par la négative : cette interdiction tend à préserver la viabilité du centre-ville et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire, cet objectif de protection de l'environnement urbain est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une telle limite territoriale.

**Dans ces conditions, la CCI Paris Ile-de-France préconise que le critère légal d'aménagement du territoire soit complété par les items suivants, à l'aune des décisions de la CNAC, du juge national et européen :**

- **La répartition des commerces au sein du territoire et les évolutions démographiques réalisées ou prévisionnelles (nombre, catégories de population, quartiers impactés...) ;**
- **L'examen de l'atteinte portée aux commerces de centralités** lorsque leur fragilité est avérée et qu'ils ne survivent que par le biais de subventions. C'est ce qui a été

---

<sup>57</sup> Affaire 31/16

- jugé pour des commerces se subsistant que par FISAC interposé dans un centre-ville frappé par des dizaines de fermetures<sup>58</sup> ;
- **Le comblement de friches** par un projet commercial qui peut être un atout pour le centre-ville en raison de l'enjeu structurant pour le territoire (par exemple, un projet d'ensemble commercial à la place d'un hôpital désaffecté<sup>59</sup> ou la redynamisation d'une zone affectée par la fermeture d'industries minières<sup>60</sup>). Toutefois, un projet peut aussi **aggraver la vacance**. L'instruction gouvernementale au préfet du 3 mai 2017<sup>61</sup> rappelle que le taux de vacance commerciale peut servir d'indicateur en termes d'animation de la vie urbaine. La CNAC<sup>62</sup> y attache une grande importance en soulignant son niveau élevé de 15% à 20% dans les communes voisines du projet ;
  - **L'ampleur de la consommation d'espaces et de l'étalement urbain** provoquée par tel ou tel projet, notamment au détriment d'une autre activité économique comme l'agriculture<sup>63</sup> ;
  - **L'impact du projet sur l'emploi** : il ne suffit pas d'énoncer un chiffre supposé de créations mais aussi d'indiquer un solde avec une estimation des emplois supprimés.

**Ces critères ainsi complétés devraient être dûment justifiés dans le dossier du demandeur. Pour en vérifier le bien-fondé, l'intervention d'un « tiers de confiance » homologué par l'Etat serait une voie à envisager. Compte tenu de leur connaissance précise du tissu économique local, les CCI pourraient remplir une telle mission sur sollicitation des services instructeurs des AEC de la préfecture.** En pratique, elles le sont déjà pour apporter leur expertise technique sur des points particuliers.

C'est au demeurant un rôle qu'elles appréhendent parfaitement en tant que **personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme** (schémas régionaux d'aménagement dont le SDRIF, SCOT intercommunaux et métropolitains, par exemple pour le SCOT de la Métropole du Grand Paris, PLUI et PLU). Ce travail s'accompagne de « sondages » préalables auprès d'entreprises, ce qui permet ensuite aux CCI de traduire dans leurs avis les préoccupations des acteurs économiques, étant précisé que les taux de réponse à ces « sondages » sont supérieurs à 10% en Ile-de-France. **Aussi, la CCI Paris Ile-de-France demande-t-elle de rétablir l'ancien article L 323-1 du Code de l'urbanisme, supprimé par la loi SRU du 13 décembre 2000, qui consacrait la compétence des chambres consulaires pour mener des études d'organisation du tissu économique, commercial et artisanal, sur les territoires correspondant à leur circonscription.**

Enfin, il serait opportun de **s'interroger sur la pertinence du seuil légal d'autorisation de 1 000 m<sup>2</sup>, faudrait-il le réduire (à 400 m<sup>2</sup> en zone dense par exemple) ?** En outre, il conviendrait d'examiner comment soumettre à autorisation **les entrepôts de stockage de produits achetés par voie numérique et destinés à être livrés au consommateur**, au même titre que les drive et selon les mêmes critères précités, ce par souci d'équité entre les différentes formes de commerce.

---

<sup>58</sup> CAA Bordeaux, 7 avril 2016, req. n°15BX00371 pour le centre-ville de Bayonne

<sup>59</sup> CE 16 octobre 2013, req. n°362901

<sup>60</sup> CE 7 octobre 2013, req. n°353530

<sup>61</sup> Economie et finances 1713905C, consultable sur [circulaire.legifrance.gouv.fr](http://circulaire.legifrance.gouv.fr)

<sup>62</sup> Rapport 2016 précité

<sup>63</sup> CE 17 avril 2015, req. n°374325

## ▪ Volet Commerce des documents d'urbanisme

**C'est l'avenir de la régulation des implantations commerciales.** Celle-ci doit être pensée en amont des projets par la définition de polarités et de priorités de lieux. **Les SCOT et PLUI sont ici des vecteurs privilégiés. Doivent donc y figurer a minima :**

- Une **justification du projet d'aménagement commercial au regard du projet global de territoire**, avec un diagnostic détaillé ;
- Les **localisations préférentielles** des commerces identifiant les centralités en tenant compte de la spécificité de chaque territoire, élément essentiel de la maîtrise des mètres carrés commerciaux ;
- La **hiérarchisation des priorités d'implantation** selon des pôles structurants et les besoins des populations.

## ▪ Lignes directrices régionales

S'inscrivant dans le mouvement d'urbanisme négocié, **les documents d'urbanisme réglementaires devraient être accompagnés par un contrat d'objectifs.** Il pourrait être conclu entre l'Etat, la région, les intercommunalités. Il définirait les grandes lignes de l'aménagement commercial à l'échelle régionale, celles-ci étant répercutées dans les schémas régionaux, SCOT et PLU. A terme, même si cela est encore prématuré, il pourrait avoir vocation à se substituer au système de l'autorisation spéciale prévue par le Code de commerce : seraient alors applicables des documents d'urbanisme avec des volets commerce pertinents sur le fondement desquels seraient délivrés les permis de construire.

**Cette base partagée acterait les grands pôles de développement et les zones surdensifiées en équipements commerciaux devant être maîtrisées, et cela dans un souci de coordination des politiques des différents acteurs.**

**Le projet de contrat pourrait être préparé en concertation avec les professionnels (foncières, distribution, fédérations de commerçants...), représentant toutes les formes de commerce. Les chambres consulaires seraient associées à son élaboration.**

## CHAPITRE 8. MIEUX MAÎTRISER LA LOCATION TOURISTIQUE SAISONNIÈRE (ARTICLE 51 ET C. TOURISME, ARTICLE L 324-1-1)

### 1. RENFORCEMENT DES SANCTIONS

Le projet de loi renforce les contrôles et les sanctions civiles contre les loueurs et les plateformes qui ne respectent pas les obligations existantes en matière de location de courte durée à des fins touristiques (déclaration préalable auprès du maire instaurée par la loi Lemaire n°2016-1321 du 7 octobre 2016), et ce pour limiter l'effet inflationniste sur les loyers de ce mode de location, la conséquence du retrait du parc locatif de logements disponibles et la tendance à la professionnalisation de cette activité. Il prévoit en ce sens les mesures suivantes :

- Obligation pour le loueur de transmettre à la commune, à sa demande, le décompte du nombre de nuités sur l'année en cours ;
- Augmentation des amendes civiles pour les loueurs de 5 000 à 10 000 euros et surtout création d'une amende pour les plateformes de 50 000 euros ;
- Instauration d'un plafond de 120 jours de la location de la résidence principale à des fins touristiques dans les communes mettant en œuvre la procédure d'autorisation de changement d'usage de l'habitation vers une autre activité) de l'article L 631-7 du CCH (celles de plus de 200 000 habitants et celles des départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne).

### 2. POSITION DE LA CCI PARIS ÎLE-DE-FRANCE

Ces dispositions permettent d'atténuer les distorsions de concurrence avec les hôteliers<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Voir aussi la prise de position de la CCI paris Ile-de-France du 14 décembre 2017 : « L'économie collaborative, un phénomène source de nouvelles opportunités et de multiples défis ».

<b>Registre de transparence de l'Union européenne N° 93699614732-82</b>	<b>Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Ile-de-France</b> 27, avenue de Friedland F - 75382 Paris Cedex 8 <a href="http://www.etudes.cci-paris-idf.fr">http://www.etudes.cci-paris-idf.fr</a>	<b>Contact expert(s)</b> Dominique Moreno tél. : +33 1 55 65 75 12 <a href="mailto:dmoreno@cci-paris-idf.fr">dmoreno@cci-paris-idf.fr</a>	<b>Contact presse</b> Isabelle de Battisti tél. : +33 1 55 65 70 65 <a href="mailto:idebatisti@cci-paris-idf.fr">idebatisti@cci-paris-idf.fr</a>
 <b>Suivez-nous sur Twitter : @CCIParisIdf_Vox</b>			

Crédit photo : V. ZHURAVLEV/Fotolia

**Directeur de la publication** : Etienne GUYOT  
 CCI Paris Ile-de-France  
 27 avenue de Friedland - 75382 Paris cedex 08  
 Rapports consultables ou téléchargeables sur le site :  
[www.cci-paris-idf.fr](http://www.cci-paris-idf.fr)  
 Dépôt légal :  
 ISSN : 0995-4457 – Gratuit  
 ISBN :

